UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

QUINZE ANNÉES
DE
POLITIQUE AMÉRICAINE
(1913-1928)

Où sont et où vont les Etats-Unis

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue publiquement le vendredi 14 Mars 1930, à 2 heures

PAR

Philippe SPITZER

Président : M. Louis LE FUR, *Professeur*

Assesseurs .... { MM. J. BARTHÉLEMY, LAFERRIÈRE } *Professeurs*

PARIS
E. DE BOCCARD, Editeur
1, RUE DE MEDICIS, 1
—
1930

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552831_0005

THÈSE POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend ni approuver, ni désapprouver les opinions émises dans les thèses, ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

QUINZE ANNÉES
DE
POLITIQUE AMÉRICAINE
(1913-1928)

Où sont et où vont les Etats-Unis

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue publiquement le vendredi 14 Mars 1930, à 2 heures

PAR

Philippe SPITZER

Président : M. Louis LE FUR, *Professeur*

Assesseurs .... { MM. J. BARTHÉLEMY, LAFERRIÈRE } *Professeurs*

PARIS
E. DE BOCCARD, Editeur
1, RUE DE MEDICIS, 1

1930

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

A MES CHERS PARENTS

A MESSIEURS FRANK B. KELLOGG

ET

ARISTIDE BRIAND

en hommage de leurs communs efforts pour la paix.

INTRODUCTION

Nous avons adopté deux méthodes d'exposition en notre ouvrage. La politique du président Wilson forme une politique à part dans l'ensemble de la politique des Etats-Unis En effet le président Wilson a rompu avec la tradition politique des Etats-Unis et a suivi un chemin tout à fait séparé de ses antécesseurs. La voie tracée par Wilson n'a pas été suivie par le parti républicain; dès lors, avec l'avènement de ce parti, la politique américaine reprend son chemin normal. Le président Harding a appelé cette période le retour à la politique normale « retour to normalcy ».

Pour ces raisons, nous avons cru exposer la politique de Wilson par la méthode chronologique qui, selon l'expression de M. de Lapradelle, ne trompe jamais.

Au contraire pour la politique postwilsonnienne, nous avons adopté la méthode d'appréciation, en exposant séparément la politique des Etats-Unis à l'égard des différents pays et des continents du monde.

Nous avons particulièrement insisté sur certaines politiques comme celle à l'égard de la République de Nicaragua et des autres Républiques de l'Amérique du

Centre pour dissiper, par un exposé clair et explicite de la situation, les insinuations que certains pays ont portées contre les Etats-Unis.

Nous insisterons également sur les œuvres de droit international où les Etats-Unis ont eu un rôle particulièrement éminent, par exemple, le Panaméricanisme et le Pacte Kellogg.

Notre but était donc en analysant la politique récente des Etats-Unis de dissiper les malentendus que cette politique pourrait susciter en Europe ou dans les autres pays du monde, et ainsi contribuer au rapprochement des nations.

CHAPITRE PREMIER

LES FACTEURS SPIRITUELS QUI INFLUENCENT LA POLITIQUE RÉCENTE DES ÉTATS-UNIS

Il est incontestable que la politique d'un pays est beaucoup influencée par sa situation géographique et le jeu de la diplomatie des autres pays. A côté de ces influences ce sont surtout des facteurs spirituels qui déterminent la direction de toutes les politiques étrangères.

La même règle se retrouve dans la vie des individus. L'ensemble des conceptions morales, traditionnelles, sociales, économiques et philosophiques ont une influence indéniable sur le développement et en général sur la vie des individus. L'homme rêveur pessimiste ne sera jamais un bon commerçant, mais peut-être un très bon poète romantique. Au contraire, l'homme pratique, réaliste et optimiste sera plutôt un ingénieur ou commerçant qu'un poète. On voit donc l'importance des conceptions d'une personne sur sa carrière et sur sa vie. Il en est de même pour les peuples. On pourrait donc dire sans hésitation que la politique étrangère d'un peuple est la résultante de la philosophie de ce peuple.

Cette philosophie se compose d'une série de facteurs moraux, sociaux, historiques, philosophiques, etc.

Les conceptions politiques du peuple américain sont alimentées d'une part par des facteurs puisés dans l'histoire des Etats-Unis, c'est-à-dire traditionnels, et par des facteurs moraux et philosophiques d'autre part.

Il y a en plus de ces deux facteurs, un autre facteur d'une nature mixte qu'on pourrait insérer dans tous les deux points parce qu'il est à la fois traditionnel et moral. Il se trouve à la base non seulement de la politique américaine, mais de toutes les politiques du monde entier, ce facteur est : *l'intérêt.* Si idéaliste que soit une politique étrangère, elle se ramène toujours à l'intérêt.

Défendre les intérêts économiques ou moraux : tel est le but plus ou moins direct de tous nos politiciens contemporains. Tout politicien qui n'agirait pas selon ce principe ne serait pas digne de ce nom et ne mériterait pas la confiance de la nation qui a remis sa destinée entre ses mains.

Nous ne nous arrêterons point sur cette constatation. Cependant nous devons retenir ce principe pour pouvoir saisir intégralement l'esprit de la politique américaine.

Un des caractères le plus remarquable de la politique américaine, c'est son isolement des affaires européennes. Georges Washington comprit dès le début que le jeu des alliances avec les puissances d'Europe serait une menace pour l'indépendance si chèrement acquise. Cet enchevêtrement des droits entre Etats ne ferait

qu'aggraver le principe de la balance des pouvoirs. Ce principe cher à la vieille Europe était repoussé par la conception américaine, car pour l'Amérique, alliance signifiait intervention. Washington, fier de l'indépendance de son pays, se refusait à toute intervention de l'Europe, dans la crainte de retomber dans la servitude européenne. Mais, en fait, Washington reconnaissait certaines alliances ayant un caractère temporaire. « Lorsque notre Etat — disait-il — sera définitivement consolidé et travaillera avec succès, nous pourrons sans danger et peut-être avec succès prendre part aux conférences tenues par des Etats étrangers, pour défendre les intérêts de la nation. » Cette politique d'isolement, nous la retrouvons exposée dans son Message d'adieu d'une manière explicite. Elle fut fidèlement suivie et réaffirmée par les différents présidents qui se sont succédé à la Maison Blanche, comme Jefferson, John Adams, etc. C'est en 1906 que le Sénat a défini d'une manière explicite et correcte cette politique d'isolement. « La politique étrangère traditionnelle interdit la participation des Etats-Unis dans l'arrangement des questions politiques qui sont entièrement européennes dans leur but. »

Cette politique d'isolement a pour corollaire une politique de neutralité. La neutralité est une des questions la plus controversées de la politique des Etats-Unis. Les Etats-Unis furent neutres par tradition, par instinct et par intérêt. Washington disait : « Une nation qui se livre à des sentiments de haine ou d'amour devient esclave de sa haine ou de son amour ». Jefferson

dans le même ordre d'idées disait : « Aucune nation n'a jamais été si opposée à la guerre que la nôtre. Nous serons plus utiles à l'humanité comme neutres que comme belligérants, des alliances qui obligent nous n'en voulons avec personne. Paix avec toutes les nations. Guerre avec aucune ».

Cette politique assidue de la neutralité fit des Etats-Unis le grand fournisseur des Etats belligérants pendant cent ans. Ceux-ci en tirèrent toujours un grand profit. De cette politique découle une double conséquence : la liberté des mers et les droits des neutres pendant la guerre.

Cette double politique fut presque toujours défendue par des arguments juridiques. Les Etats-Unis employèrent rarement la violence pour faire respecter leur manière de voir. C est pour cette raison que les Etats-Unis avant la guerre et même aujourd'hui sont relativement le pays le plus désarmé du monde.

Déjà en 1780 Benjamin Franklin souhaitait la création d'un organisme international qui obligerait les peuples à résoudre leurs différends par des solutions pacifiques pour éviter que les Etats ne se « coupent la gorge ».

Voici une explication relativement récente sur la neutralité des Etats-Unis, d'un sénateur américain. Après la neutralité par intérêt économique, voici la raison de la neutralité par intérêt politique, « à cause du « Foreign vote » nous ne pouvons pas nous occuper de l'Europe... La guerre fortifie les despotismes et favorise les centralisations. La guerre est le lot des sociétés vieilles

et corrompues, que les Américains se glorifient d'avoir quittées[1] ».

Une autre cause de la neutralité, c'est l'amour de la justice, l'amour de l'humanité. Le président Wilson disait en 1915 : « La neutralité ne s'inspire ni de l'indifférence ni de l'égoïsme, mais d'une sympathie pour l'humanité. La neutralité est une tâche plus belle que le combat ».

En 1916 il soutient encore la même idée : « Nous avons été neutres non seulement parce que c'était la tradition constante des Etats-Unis de demeurer à l'écart des affaires européennes, mais aussi pour servir l'humanité ».

De telles idées correspondent au désir du peuple américain et sont représentées par les chefs de tous les partis. Antipathie poussée jusqu'à la haine pour le militarisme et la guerre, voilà la cause, neutralité et sympathie pour les démocraties et pour les droits des neutres, isolement des affaires de l'Europe, voilà l'effet. Ces idées forment le pilier des facteurs historiques de la politique américaine.

Le deuxième facteur historique de la politique américaine, c'est la doctrine de Monroe dont nous allons renvoyer l'étude pour le moment.

II

Ainsi nous arrivons aux facteurs moraux et philosophiques.

1. Tardieu : *L'Amérique et Nous.*

L'influence de ces facteurs est latente mais aussi sûre que ceux des facteurs historiques.

Les Américains sont un peuple mobile dont la devise est d'avancer et non de durer comme la majorité des peuples européens. Aller, venir, exploiter, fabriquer, vendre, faire de l'argent, ce sont les idées les plus ancrées chez les Américains et ils arrivent plus facilement à réaliser leur idéal, parce qu'ils sont heureusement émancipés des vieilles coutumes, traditions et surtout de l'attachement profond au sol, qui caractérisent les peuples de l'Europe. Mobilité, voilà la clef de l'expansion économique américaine.

Cette mobilité est doublée d'un optimisme presque sans borne; c'est la conséquence d'une part du protestantisme, d'autre part de la rude vie de l'Ouest que les premiers colons devaient endurer, où l'homme ne pouvait pas vivre sans espérance. Cette énergie se manifeste aujourd'hui par une individualité et une finalité du peuple américain dans la vie internationale. Cette activité dépasse celle des autres nations. Cet optimisme leur donne un sentiment de fierté, que nous pensons être excellent pour le développement d'un peuple et que certains auteurs européens leur reproche comme une faiblesse. Ce sentiment transperce dans tous les discours des politiciens : Wilson disait : « La vie américaine est le type prophétique de l'humanité ».

Un autre facteur qui est peut-être le plus important dans les rapports avec la politique, c'est l'idéalisme américain. Pour les Européens avec des connaissances superficielles sur les Etats-Unis, l'idéalisme améri-

cain paraît un paradoxe; ils ne peuvent imaginer l'Américain que sous la figure de « l'Uncle Sam » avec des sacs d'or entre ses mains. C'est une opinion qui ressemble à celle que pourraient avoir certains individus qui ne se formant une idée de la vie rurale que d'après des récits idylliques racontés par des paysans et imbus du charme de cette vie déménageraient dans un village.

Si on entend par idéalisme autre chose que des divagations romantiques ou une douce mélancolie, mais l'abandon de l'individu à des grandes fins de la collectivité, alors le peuple américain est aussi idéaliste sinon plus idéaliste que les autres peuples.

Les Américains ont démontré cela d'une manière éclatante pendant la guerre de Sécession et dernièrement pendant la grande guerre de 1914-18, qu'ils savent se passionner pour des grands idéaux, mais non pour les idéaux lointains qui plongent dans l'utopie, qui par cela même sont irréalisables.

Les Etats-Unis, selon la parole du président Wilson, n'entraient en guerre que pour prévenir les guerres et pour sauvegarder le droit international.

Le troisième facteur moral, c'est l'esprit libéral et démocratique des Américains; il n'y a pas de pays où l'influence des philosophes français du XVIIIe siècle ait été plus profonde et plus efficace qu'aux États-Unis. Les Américains prétendent, non sans raison, être les fondateurs de la véritable démocratie. En effet, c'est le pays où la démocratie se trouve dans sa forme la plus perfectionnée. Cet esprit libéral se reflète

sur la politique étrangère par une sympathie instinctive envers les pays démocratiques et par une froideur envers les gouvernements absolutistes. C'est le président Wilson qui lui-même dit en 1915 au baron Whitlock : « Je suis de cœur avec les Alliés. Un homme propre connaissant la situation et connaissant l'Allemagne aussi, ne saurait sentir autrement ». Les conditions de paix qu'il a posées en 1918 se basaient sur son désir de voir établir en Allemagne un régime démocratique.

Cet esprit démocratique influença même la théorie des Etats-Unis sur la reconnaissance d'un gouvernement étranger. Le gouvernement de Washington en général estime que la constitution d'une nouvelle administration consacrée par l'adhésion et l'acceptation formelle du peuple est suffisante. Nous développerons plus amplement ce point en nous occupant de la théorie d'intervention de Wilson

Le quatrième facteur moral c'est que l'Américain n'aime vivre qu'avec la collectivité. C'est le pays des clubs, des associations ; on les appelait jadis un « meeting going people», de cela découle le goût de la transaction. Un historien disait même que l'histoire des Etats-Unis n'est qu'une longue transaction. Pour les Américains l'argument de la raison, les concessions réciproques valent beaucoup plus que l'argument de la force. Ce goût pour la transaction leur fait signer déjà au XVIIIe siècle le premier traité d'arbitrage connu avec l'Angleterre et aux XIXe et XXe siècles toute une série d'autres traités. Franklin, Roosevelt, Taft, tous

cherchaient la solution des conflits dans l'arbitrage.

Le dernier facteur moral, c'est la saine conception de la nature sacrée des traités et des obligations internationales. Ce facteur était une des raisons pour lesquelles les Etats-Unis sont entrés en guerre contre l'Allemagne quand celle-ci, le 2 février 1917, notifiait au Cabinet de Washington l'établissement d'une nouvelle zone de guerre, dans laquelle elle coulerait sans avertissement tout navire entrant dans la zone; ce n'était que la violation manifeste de la note de Bernstorff du 1er septembre 1915, où celui-ci promettait de ne pas couler un navire de commerce sans signal d'arrêt.

C'est également les raisons pour lesquelles le Sénat se refusa de ratifier le Traité de Versailles. Au moment de la discussion du Pacte de la Société des Nations, on soutenait que les Etats-Unis en cas de conflit pouvaient toujours choisir entre l'intervention militaire ou la non-intervention selon les prescriptions du Pacte. Par conséquent les obligations de l'art. X et XVI du Pacte de la Société des Nations, sont plutôt morales que réelles. C'est alors que l'éminent sénateur Lodge a dit que « la nature sacrée des traités est à la base de toute paix, par conséquent nous devons être aussi vigilants que possible pour éviter toute possibilité de désaccord résultant de la complexité des interprétations ». Voilà la preuve de la moralité et de l'honnêteté si nécessaires dans les obligations internationales, si on signe quelque chose on doit respecter sa signature et non l'interpréter selon ses besoins.

Tous ces facteurs se traduisent dans la politique par :

l'isolement des affaires de l'Europe, neutralité, sympathie pour les droits des neutres d'une part; mobilité, passion pour les grandes idées humanitaires et démocratiques, l'arbitrage, rôle sacré des traités d'autre part.

Voilà exposés les principaux leitmotivs de la politique américaine qui sont à la base de la politique de tout gouvernement ayant des chances d'avoir une majorité dans la Maison Blanche.

CHAPITRE II

L'AFFAIRE DU MEXIQUE

La théorie de la reconnaissance d'un Gonvernement étranger par les États-Unis[1].

La politique du président Wilson dès le début se heurta à une série d'obstacles qu'elle finit par surmonter. C'était tout d'abord la révolution du Mexique[2]. Le Mexique, comme certains politiciens le disent, est un véritable Balkan des Etats-Unis qui depuis un siècle trouble la frontière du Sud-Ouest de ces derniers par ses révolutions incessantes et met le gouvernement de Washington devant des casse-têtes quelquefois très difficiles à résoudre.

Treize jours avant l'avènement de Wilson le Général Victoriano Huerta était nommé Président du Mexique en 1912; aussitôt la révolution éclatait et l'anarchie envahissait le pays. Le président Taft poursuivait envers ces événements, une politique d'indifférence, bien que la révolution mit en danger la sécurité des

1. Noël. *La politique d'interventiin des Etats-Unis* (*Revue des Sciences Pol.* 1928)
2. Latané : *American Foreign Policy*; Houston : *Eight Years with Wilson's Cabinet.*

étrangers et spécialement des Américains. En 1913, le président Madero, fait prisonnier par les troupes du général Huerta, fut tué, très certainement sur les ordres du général. C'est ainsi que Huerta établissait une dictature sous le couvert d'une élection faite par le Congrès mexicain.

C'est alors que Wilson changeait brusquement de politique et sortait de l'indifférence de son prédécesseur; dès le jour de son avènement, il déclarait qu'il ne reconnaîtrait pas le nouveau Gouvernement du Mexique; sa tâche principale était, disait-il, le développement de l'amitié et de la coopération avec les pays de l'Amérique Centrale et du Sud, mais cette coopération n'était possible qu'avec des gouvernements établis par des procédés normaux basés sur la loi et non sur l'arbitraire ou la force irrégulière.

Avec cette décision, Wilson rompait avec la politique de ses deux précédesseurs : Roosevelt et Taft.

Avant d'exposer l'origine de la théorie de la reconnaissance, il faut révéler que la prérogative de reconnaître un gouvernement étranger appartient aux Etats-Unis exclusivement au pouvoir exécutif, notamment au président lui-même.

Malgré les pouvoirs exorbitants des juges sur les actes de l'Administration, ils s'abstiennent sagement de critiquer les actes du gouvernement, même à la lueur des principes supérieurs du droit des gens. Cette jurisprudence était établie par le Chef de Justice Marshall. Au commencement, cette abstention de toute critique et par là la soumission des juges à la politique du gou-

vernement, était tellement servile qu'ils considéraient le gouvernement non reconnu comme inexistant. C'est le cas de l'affaire Pelzer, en 1922, qui, il est vrai, rentre dans le domaine du droit international privé, mais touche également très sérieusement le droit international public ; les tribunaux américains n'ont pas reconnu l'administratrice nommée par un tribunal mexicain pour la gestion de la fortune d'un mineur pour le motif que de pareils tribunaux sont inconnus pour les Etats-Unis, du fait que le gouvernement du Mexique n'est pas reconnu. Cette attitude un an plus tard s'est assouplie par suite de l'absurdité des conséquences résultant de cette théorie et en 1923 Dickinson soutient qu'un gouvernement « de facto » non reconnu ne peut être complètement ignoré par les tribunaux américains; actuellement nous avons dans cet ordre d'idées plusieurs jugements.

C'est le président Jefferson qui a introduit le premier le principe « de facto » dans la politique de reconnaissance du gouvernement américain.

En 1829, le Secrétaire d'Etat Van Buren disait que le gouvernement « de facto » doit être nécessairement reconnu « de jure ».

C'est ce que faisait la France quand elle reconnaissait le gouvernement des Etats-Unis à la fin de la guerre de l'Indépendance.

Cette pratique établie par Jefferson reste constante jusqu'à la guerre de Sécession.

Le Secrétaire d'Etat Seward disait le 7 mai 1868 : « Nous n'avons pas le droit d'empêcher une nation de

changer son gouvernement ou de modifier la Constitution même par la force.. Ce que nous demandons c'est que lorsqu'un changement d'administration a eu lieu par la force et non à la suite d'une procédure constitutionnelle, la nouvelle administration soit consacrée par l'adhésion et l'acceptation formelles du peuple. Nous demandons cela parce qu'un principe différent tendrait à affaiblir la vigueur constitutionnelle de notre propre gouvernement et favoriserait l'anarchie ! »

Cette politique de Seward fut suivie jusqu'en 1890. Depuis 1890 la diplomatie américaine revient au principe « de facto » pur et simple. M. Roosevelt, en 1904 agissait à l'inverse de la théorie de Seward. Alors il ne faut pas s'étonner si Wilson a adopté une politique diamétralement opposée à son plus grand adversaire politique. Mais, chose très curieuse, la politique de reconnaissance de Wilson a survécu à sa chute.

Donc Wilson le jour même de son avènement applique la théorie de Seward.

Le 9 avril 1914 un officier américain avec neuf soldats furent emprisonnés par l'armée de Huerta à Tampico; sur l'ordre d'un officier supérieur ils étaient libérés et le général Huerta exprimait ses regrets. L'Amiral A. T. Mayo, commandant de la flotte, demanda des excuses formelles, la punition des officiers, un salut de vingt et un coups de canon au drapeau américain et l'exécution de toutes ces prescriptions dans les 24 heures.

Le président Wilson soutenait la demande de l'Ami-

ral. Huerta, tout en reconnaissant le fait, plaidait les circonstances atténuantes mais enfin acceptait la demande originale, avec des restrictions que les Etats-Unis ne pouvaient pas accepter. Le Président Wilson ordonnait par la suite à la flotte de l'Atlantique et du Pacifique d'occuper Tampico et Vera Cruz et établissait ainsi un blocus pacifique au Mexique.

Le président Wilson savait très bien que l'incident de Tampico ne justifiait pas le recours à des mesures aussi fortes que le blocus, mais malheureusement, disait-il au Congrès, ce n'était pas un cas isolé. « Toute une série d'incidents sont arrivés tout récemment qui ne peuvent que confirmer l'impression que les fonctionnaires de Huerta ont l'intention formelle de montrer de l'animosité contre notre gouvernement, ils se sentent en pleine sécurité pour faire tout ce qui leur plaît, mais se réservent, en cas d'incident de montrer leur irritation et leur étonnement ».

L'occupation de Vera Cruz enflammait l'opinion publique de l'Amérique latine contre les Etats-Unis; elle ne voyait dans l'occupation de Vera-Cruz qu'un nouveau pays victime de l'impérialisme américain; les journaux pullulaient de critiques et d'injures contre le Monroïsme et contre l'Uncle Sam.

Mais le président Wilson connaissait le tempérament des latins qui enragent mais qui pardonnent aussitôt; il faisait un pas qui calmait immédiatement l'opinion publique excitée de l'Amérique Latine en soumettant le différend mexico-américain à la médiation des « A. B. C. » puissances, c'est-à-dire à l'Argentine, au Bré-

sil et au Chili. Tout le monde changeait de ton; les pays latins, selon leur habitude, passaient aux extrêmes. Leur sentiment de haine se transformait en sentiment de sympathie et d'amitié. Tous regardaient cet acte comme un moyen de développer le Panaméricanisme.

En ce qui concerne la reconnaissance du gouvernement, le Président envoyait M. Lind, gouverneur de Minnesota au Mexique en qualité d'agent spécial du président Wilson. M. Lind proposait les conditions suivantes pour l'arrangement de la situation :

a) Une cessation immédiate de la lutte dans tout le Mexique, un armistic sûr, solennelle et scrupuleusement observé.

b) L'assurance donnée pour une libre élection à laquelle tous consentent à participer.

c) Le consentement du général Huerta de ne pas se présenter comme candidat à la Présidence aux élections.

d) L'assentiment de tous les partis d'accepter les résultats des élections et de coopérer le plus totalement possible à organiser et à soutenir le gouvernement.

Le 16 août 1913, le général Huerta rejetait ces conditions.

Ces conditions nous montrent clairement que les Etats-Unis, dans leur conflit avec Huerta, n'avaient pas une intention de conquête, mais que leur politique était guidée par le désir de voir ce pays libre et gouverné par lui-même (self-governed people). « Je voudrais voir — disait le Président — cet hémisphère dévoué à la même idée sacrée et que nulle part aucun gouver-

nement ne s'établisse par le sang, mais seulement par le consentement des gouvernés. Comme une grande nation dévouée à la démocratie, nous ne pouvons pas entreprendre une guerre de conquête contre un peuple, parce que son développement moral est négligé par ses précédents gouvernants. Nous ne pouvons et nous ne devons qu'insister pour que ce peuple laisse en sécurité nos frontières et protège la vie et la propriété de nos nationaux qui s'y sont établis à sa demande.

Le 31 juin 1914, Huerta était élu président du Mexique, mais quinze jours après il abdiquait et s'enfuyait. Quelques semaines après le président Wilson a reconnu le gouvernement de Carranza qui était élu par la grande majorité des Mexicains.

Au commencement on a critiqué très sévèrement la politique de Wilson en disant qu'il abusait du pouvoir des Etats-Unis envers un faible voisin, et que la politique de non-reconnaissance avait fait échouer le seul parti capable de tenir le volant du gouvernement. Nous croyons que cette critique est subjective parce que les événements ont démontré que les Etats-Unis n'avaient aucune intention impérialiste; la preuve en fut fournie par le retrait des troupes américaines le 15 septembre de Vera-Cruz. Wilson ne poursuivait au Mexique qu'une politique foncièrement honnête et démocratique qu'il a su faire triompher. Il n'a fait qu'aider les Mexicains à achever leur propre victoire sur l'élément de désordre. Cette politique nous montre la foi du président dans le triomphe de la liberté, de la justice et du droit, il avait comme adage : le Mexique pour les Mexicains,

Seulement il est extrêmement difficile de convaincre un Mexicain que les Etats-Unis cherchent uniquement le rétablissement de l'ordre et de la paix au Mexique. C'est parce que le Mexique a beaucoup hérité de l'orgueil de l'Aragon et qu'il est extrêmement difficile de faire reconnaître quelque chose par un orgueilleux. La peur du grand frère « big brother » est très grande dans l'Amérique Latine. Citons seulement la guerre mexicaine de 1846 qui est considérée comme une agression injustifiée et le canal de Panama qu'on considère dans l'Amérique Latine comme un vol. Tous ces souvenirs rendent les Américains du sud réservés et méfiants à l'égard des Etats-Unis.

M. Noêl soutient que la théorie de non-reconnaissance américaine envers un gouvernement étranger, n'est pas tout à fait conforme aux principes du droit international. Elle est contraire d'une manière indirecte au principe de la non-intervention préconisée par Vatel. Le principe « de facto » rend la théorie de la non-intervention bien plus efficace. La légitimité républicaine et démocratique qui est à la base de la théorie de Seward et de Wilson comporte nécessairement des appréciations subjectives et par ce fait même elle doit être rejetée. Nous nous permettons de partager l'avis contraire, en disant que le principe de la reconnaissance de Wilson est le seul qui corresponde à l'esprit actuel du Droit International américain ; il est le plus conforme à l'esprit pacifique.

En effet, admettre le principe de « facto », c'est légaliser les coups d'Etat, la violence, l'oppression d'un

peuple. Dans l'affaire du Mexique, reconnaître Huerta signifiait commettre une injustice envers le peuple mexicain et encourager officiellement les révoltes du Mexique. Le principe « de facto » d'ailleurs est très rarement pratiqué par les Etats-Unis, sinon il aurait fallu que les Etats-Unis depuis longtemps reconnaissent le gouvernement des Soviets.

La théorie de la légitimité républicaine basée sur l'idée que les gouvernants doivent avoir l'assentiment des gouvernés est beaucoup plus conforme au droit des gens que le principe « de facto » en vertu duquel il faudrait reconnaître n'importe quelle tyrannie. Les constitutions démocratiques d'un Etat permettent aux idées nouvelles de pénétrer dans la vie de l'Etat. Faire prévaloir par force un certain régime dans un pays à forme parlementaire, cela veut dire que ce régime n'est approuvé que par la minorité de la population, car si les révolutionnaires avaient possédé l'assentiment du peuple, la révolution n'aurait pas été nécessaire. En conséquence, toute révolution dans un pays dévoué au parlementarisme est injuste et trouble la paix de la collectivité, c'est pour cela qu'elle doit être proscrite. Tout peuple dévoué à la démocratie comme le sont les Etats-Unis doit avoir pour devoir de refuser dans un pays parlementaire toute reconnaissance à un gouvernement révolutionnaire établi en dépit de tout principe fondé sur la conception de l'Etat.

Par la politique mexicaine « nous servions l'humanité » disait le président Wilson.

CHAPITRE III

LA NEUTRALITÉ AMÉRICAINE PENDANT LA GUERRE

La guerre de 1914 n'était aux yeux des Américains qu'une nouvelle querelle en Europe, une de ces querelles incessantes de l'Europe auxquelles l'Amérique s'accoutumait depuis longtemps. Dans la plupart des guerres les Américains regardaient l'Europe avec un sourire plein de pitié. Sourire à la pensée que les Etats-Unis allaient fournir les belligérants, pitié pour ces nations inférieures, qui se tuent presque périodiquement.

Au contraire, à la vue de l'envergure que prenait la grande guerre ils n'éprouvaient plus ce sentiment. Pour la politique des Etats-Unis, la guerre était un véritable coup de bâton. L'Europe prouvait une fois de plus que l'argument du sabre est encore plus fort que la raison. C'était une déception pour eux.

Dans les esprits de la foule américaine devenait de plus en plus claire l'idée que l'on aurait pu éviter la guerre si l'Allemagne avait accepté la suggestion britannique, consistant à contraindre l'Autriche à soumettre l'affaire de Sarajevo à l'arbitrage. Au contraire,

Guillaume II donnait à l'Autriche carte blanche d'agir en toute liberté en lui assurant le secours de l'Allemagne.

Dès le commencement, l'opinion américaine était contre l'Allemagne. Cette animosité s'est développée par suite de la violation de la part de l'Allemagne de la neutralité de la Belgique. L'ex-président Roosevelt, jusqu'à l'entrée en guerre des Etats-Unis, ne cessait de reprocher au gouvernement du Président Wilson de n'avoir pas même protesté contre cette violation de la parole donnée. Le monde américain voyait dans la guerre de 1914 la lutte de la démocratie contre la tyrannie prussienne.

Malgré ces sentiments qui étaient partagés même par le Président et les membres du Gouvernement, les Etats-Unis fidèles aux enseignements de Washington et Jefferson étaient décidés à rester complètement neutres dans cette guerre. « La neutralité — disait le Président Wilson — ne s'inspire ni de l'indifférence ni de l'égoïsme, mais de la sympathie pour l'humanité. La neutralité est une tâche plus belle que le combat. »

En octobre 1914, on savait que la conférence de Londres sur les matières de contrebande de guerre était inobservée par toutes les puissances belligérantes. L'Angleterre, la France et l'Allemagne faisaient une véritable course à la majoration des articles de contrebande de guerre. Dans ces circonstances, les Etats-Unis retirèrent toutes leurs suggestions pour arriver à un accord dans cette matière, mais se réservèrent le droit de protester dans chaque cas et de demander des dom-

mages-intérêts. Peut-être cette attitude molle du Président Wilson donnait-elle le droit à l'Allemagne de croire que les Etats-Unis n'entreraient jamais en guerre et que par conséquent, on pouvait sans crainte sérieuse violer les droits des neutres.

Naturellement, l'effet immédiat de la guerre était de grands achats d'approvisionnements dans les Etats neutres et spécialement dans les Etats-Unis. Les Etats-Unis avaient plein intérêt de pouvoir librement faire le commerce avec tous les belligérants. Dès le commencement la flotte britannique exerçait un contrôle sévère sur les navires neutres. Les conflits avec les Etats-Unis ne tardaient pas à se présenter, le Cabinet de Washington ne cessait de protester contre le contrôle britannique et demandait fermement, au gouvernement de Londres, de se garder contre toute intervention incompatible avec la liberté du commerce des nations non participantes dans le présent conflit. D'une manière générale les deux cabinets ont vidé presque toujours à l'amiable leurs différends.

Des difficultés beaucoup plus grandes se présentaient avec l'amirauté allemande.

Le 4 février 1915, l'Amirauté allemande voulait couper toutes les communications de l'Angleterre avec ses dominions, ce plan n'était autre chose que la condamnation à la famine de l'Angleterre; en conséquence les Allemands avaient établi une zone de guerre autour des îles Britanniques et averti les neutres le 18 février 1915 que les sous-marins couleraient tout navire entrant dans ladite zone.

Il n'était plus question de capture, confiscation ou destruction de la propriété, mais très certainement de la destruction de la vie humaine. Cette situation étant inadmissible, les Etats-Unis proposèrent aussitôt un *modus vivendi*. Ils proposaient la liberté de fourniture des aliments pour les populations civiles, demandaient à la Grande-Bretagne et l'Allemagne de ne pas employer de sous-marins pour l'attaque des navires marchands de toute nationalité, mais admettaient le renforcement du droit de visite. Le 1er mars le Gouvernement allemand acceptait la proposition à condition que les Gouvernements alliés n'arment pas les navires de commerce. Mais la réponse britannique empêchait tout compromis pour les motifs suivants :

« La Grande-Bretagne est dans l'impossibilité de pouvoir se contenter d'une promesse non garantie de l'Allemagne et de laisser la vie humaine sans défense et à la merci de l'ennemi qui, dans de pareilles circonstances et en beaucoup d'autres, s'est montré de mauvaise foi et sans loi (lawless). »

Pendant la première année de la guerre la position des Etats-Unis malgré les différentes controverses avec l'Allemagne ou les Alliés restait la même : la stricte neutralité, lutte pour le droit des neutres par la voie diplomatique.

Mais l'attitude réfractaire des gouvernements belligérants, surtout de l'Allemagne, se refusant à faire des concessions mutuelles ou à établir des accords sur le droit de commerce mettait l'administration de Wilson

dans une situation extrêmement délicate ; il fallait changer de politique.

C'est la période du grand dilemme qui commence.

La guerre avec les sous-marins précipitait la sortie de ce dilemme. Les Allemands soutenaient qu'ils ne pouvaient pas capturer avec des sous-marins des navires de commerce ou prendre à leur bord les passagers neutres du navire ennemi parce que les sous-marins étaient trop petits, que, s'ils se montraient au navire capturé, celui-ci d'un seul coup de canon les briserait comme un œuf, et que pour ces raisons ils étaient obligés de couler les navires de commerce. En mars 1915 un sous-marin coulait le grand paquebot anglais *Lusilania*, sept cents personnes y trouvèrent, une mort affreuse, dont beaucoup de citoyens américains. C'était la première étape qui préparait l'opinion américaine à la guerre. Beaucoup demandaient déjà la guerre, mais le Président Wilson croyait trop dans l'honnêteté et la sincérité des promesses allemandes. D'ailleurs, il disait que même s'il désirait lui-même l'entrée en guerre des Etats-Unis son peuple ne le suivrait pas encore. Il ne pouvait pas oublier que les Etats-Unis sont un amalgame de peuples dont une grande partie est originaire des Empires centraux. D'autre part, les Irlandais de Boston ne sympathisaient pas du tout avec l'Angleterre. Cela aurait été une politique anti-américaine que de déclarer quelques millions de bons citoyens des traîtres parce que l'amour de leur pays originaire était trop vif encore.

L'Allemagne faisait des excuses et donnait des dom-

mages-intérêts pour le *Lusitania*. Cependant Wilson sortait un peu de la politique de contemplation ; son discours de 1915 est un acheminement de la passivité vers l'activité. « Que nous le voulions ou non, nous participons à la vie du monde. L'intérêt de toute nation est le nôtre aussi. Ce qui affecte l'humanité est notre affaire, qu'il s'agisse de l'Europe ou de l'Asie. »

Quelques mois après le torpillage du *Lusitania* les Allemands coulaient le navire anglais *Arabie*, où de nombreux citoyens américains périrent également. Le comte Bernstorff, ambassadeur de l'Allemagne à Washington, alléguait comme seule excuse que le capitaine du sous-marin avait agi contre les ordres reçus. L'affaire de l'*Arabie* ne faisait que fortifier l'opinion hostile résultant du coulage du *Lusitania*. Quelques semaines après on coulait dans la Manche le petit bateau français *Sussex* où 80 personnes dont beaucoup d'Américains laissèrent la vie. C était la violation formelle de la promesse faite le 1er septembre 1915 à l'occasion de l'arrangement de l'affaire de l'*Arabie* par laquelle l'Allemagne promettait de ne plus couler aucun navire de commerce ennemi sans avertissement, pour que les citoyens des pays neutres puissent se sauver. L'Allemagne soutenait que ce n'était pas elle qui avait coulé le navire. Mais après que des experts américains eurent démontré que la torpille qui frappa le *Sussex* était de marque allemande, l'Allemagne soutint qu'elle avait le droit de couler le *Sussex*.

Cette mauvaise foi de l'Allemagne visiblement démontrée préparait à la guerre l'esprit des Américains

assez excités déjà. L'Allemagne, alarmée, cédait à la demande du nouveau secrétaire d'Etat Lansing et promettait qu'elle ne coulerait plus de navires marchands sans avertissement. Vers la fin de 1916, l'Allemagne malgré des victoires sur tous les champs de bataille, commençait à s'épuiser. En octobre, le Kaiser télégraphiait à Wilson qu'il désirait la paix et que si l'Angleterre refusait, il serait obligé de déclarer la guerre sous-marine sans limite. Le Kaiser s'adressait directement à Wilson pour montrer au peuple américain que c'était lui qui était pacifique et que c'était les Alliés qui voulaient la guerre, mais il était trop tard, le Monde le connaissait déjà assez pour ne pas devenir sa dupe. Les Alliés ont tout de suite répondu qu'ils ne pouvaient cesser la lutte qu'après avoir éliminé de l'Europe la menace de l'état-major prussien.

M. Balfour écrivait à la même époque que, sans la défaite de l'Allemagne, une paix stable était impossible. La conspiration doit finir, il faut réduire l'Allemagne pour qu'elle voie que ses méthodes agressives sont intolérables et une force internationale doit être créée pour sanctionner le droit et les traités.

En janvier 1917, le Président Wilson développe devant le Sénat sa conception sur la possibilité de la paix. Il demande au Sénat que les Etats-Unis coopèrent à la pacification du monde. Seul un pacte de paix coopérative englobant les peuples du Nouveau-Monde pourra garantir dans l'avenir les peuples contre la guerre. Pour avoir cette paix il faut que les Etats belligérants fassent une paix sans victoire. « Wilson fut traité à

cause de cette expression de rêveur idéaliste, mais il a répondu lui-même à ses accusateurs : « Je cherche à faire face aux réalités... La victoire signifie une paix forcée sur le perdant, les conditions du vainqueur imposées sur le vaincu. Une paix ne peut durer que si elle est faite entre égaux. »

Cette même foi démocratique, nous la retrouvons dans sa théorie de reconnaissance d'un gouvernement étranger. « Nulle paix ne peut s'établir et durer, qui ignore ou n'accepte pas le principe que les gouvernements tirent leur pouvoir du consentement de gouvernés. » La liberté des mers qu'il considère comme une condition sine qua non de la paix, la limitation des armements navals, sont indispensables selon lui pour la paix.

« Je propose à la nation d'adopter la doctrine du Président Monroe dont l'existence est déjà ancienne, que désormais aucune nation ne cherche à dominer sur toute autre nation ou peuple, mais que tout peuple soit laissé libre de déterminer sa propre destinée. Ce sont des principes américains, c'est une politique américaine. Nous ne pouvons en préconiser une autre... Ce sont les principes de l'humanité qui doivent prévaloir. » Voilà l'état d'esprit des Etats-Unis, trois mois avant l'entrée en guerre de ce pays. Malgré leur rancune à l'égard des atrocités allemandes, les politiciens ne désiraient pas la guerre.

Cependant la tentative de paix échouait devant l'opposition des Alliés et de l'Allemagne. Les deux partis voulaient vaincre. C'est alors que l'Allemagne fit le

pas décisif qui décidait de son sort. Le 2 février 1917 l'Amirauté allemande établissait une nouvelle zone de guerre autour de la Grande-Bretagne, les côtes de la France et de l'Italie dans laquelle elle ordonnait de couler tout navire sans égard à la vie ou à la propriété. Cette zone s'étendait à 400 milles à l'Ouest de l'Islande et se prolongeait vers le sud à 900 milles à l'Ouest de Bordeaux. L'Allemagne justifiait cette mesure par le refus obstiné à sa proposition de paix, le 12 décembre 1915, elle présentait en second lieu cette promesse comme une mesure nécessaire à la défense de son existence. « Nous voulions la paix, nous voudrions l'avoir, mais nos adversaires sont obstinés et essayent de nous condamner à la faire. Nous sommes menés au désespoir, nous devons résister en recourant aux mesures extrêmes. Ce n'est pas notre faute, que les Alliés en supportent les conséquences, que pourrions-nous faire d'autre, nous ne pouvons pas nous laisser abattre sans nous défendre.

Mais l'opinion des autres pays était bien différente; c'est une véritable dictature établie sur mer, c'est la violation des promesses faites aux Etats-Unis le 4 mai 1916 si un pays neutre admettait des conditions pareilles, il perdrait son indépendance et reconnaîtrait la suzeraineté de l'Allemagne. L'Allemagne ne se rend pas compte de la conséquence de cet acte, peut-être qu'aveuglée par sa trop grande confiance dans ses forces, ne voit-elle pas que le décret du 2 février n'est qu'une déclaration de guerre aux quelques pays qui restent encore neutres dans la Grande Guerre. Si la

maxime de M. Blakegee « toute politique, s'estime par ses résultats », était exacte, cette politique du militarisme prussien méritait d'être qualifiée sévèrement. L'effet de cette politique ne tarderait pas à se faire sentir quand, écrit le Ministre de l'Agriculture Houston, j'ai eu la note germanique, j'ai compris que cela voulait dire la guerre et le commencement de la fin pour l'Allemagne. Je savais que Oncle Sam se fâcherait. »

Accepter la nouvelle zone imposée par l'Allemagne cela voulait dire anéantir le droit international et n'adopter qu'un seul principe : le droit du plus fort.

« Je ne pense pas seulement, disait le président Wilson, le 31 janvier 1917, qu'aux droits qu'ont les Américains de parcourir les terres et les mers, mais encore à quelque chose de plus profond, plus fondamental, je pense aux droits de l'humanité, sans lesquels il n'y a pas de civilisation. »

Wilson oscultait son gouvernement et son peuple, tous les deux étaient pour la guerre. C'est alors qu'il eut à résoudre le problème de savoir à quel moment la patience cessait d'être une vertu.

Il demanda au Congrès son consentement à l'armement des navires marchands. Mais pour la guerre il hésitait encore, par haine du règlement des conflits par le sang. C'est son idéalisme et le sens de sa responsabilité devant son peuple qui ne lui permettaient pas encore de décider l'entrée en guerre. Il attendait une offense encore plus palpable à la souveraineté des Etats-Unis.

Cependant l'Allemagne, sachant que la mesure du

2 février entraînerait un conflit avec les Etats-Unis, se préparait déjà diplomatiquement à la guerre contre le colosse de l'Amérique du Nord. Le ministre des Affaires Etrangères Zimmermann télégraphiait, le 1er mars 1917, à l'ambassadeur allemand du Mexique, le priant d'inviter le gouvernement de ce pays de se rallier à l'Allemagne; il spécifiait que le Mexique pourrait reconquérir ses territoires perdus de la Nouvelle-Mexique, du Texas et de l'Arizona, et recommandait au Mexique d'insciter le Japon à attaquer les Etats-Unis.

Une autre raison qui poussait l'Allemagne à faire la guerre contre les Etats-Unis était que les Allemands constataient que les Etats-Unis fournissaient beaucoup plus aux Alliés qu'à l'Allemagne, que la neutralité des Etats-Unis était plutôt une charge qu'un avantage: super-confiants, comme ils l'étaient dans leurs forces, ils osaient envisager une guerre avec ce peuple de 120 millions d'hommes. C'est dans cet état d'esprit qu'ils firent leur proposition au Mexique. Malheureusement pour l'Allemagne, le télégramme de M. Zimmermann fut intercepté par la police anglaise et rendu public. Ce télégramme fit aux Etats-Unis l'effet d une véritable bombe. Nous ne discuterons pas les fautes diplomatiques d'une pareille proposition, c'était pour l'Allemagne agrandir le front des Alliés d'une puissance forte et organisée et gagner en échange un allié relativement peu important qui deux ans avant sortait encore de l'anarchie, nous n'en disons pas plus, la politique allemande ne faisant pas l'objet de ce ouvrage.

Les Etats-Unis, depuis leur indépendance, vivaient à l'abri du danger de conquête de la part d'une autre nation. Le télégramme de Zimmermann leur révélait pour la première fois ce que signifie le mot « frontière », en effet. 1.300.000 kilomètres carrés étaient promis au Mexique par l'Allemagne. C'était une agression directe qui ne laissait aucun choix au Président Wilson. Il fallait agir.

CHAPITRE IV

L'ENTRÉE EN GUERRE

Le 2 avril. il convoquait le Congrès et prononçait son célèbre message de guerre. Il se plaignait de l'attitude barbare de l'amirauté allemande. « J'étais incapable pendant un certain temps de croire à pareille attitude d'un gouvernement qui obéissait aux règles humaines des nations civilisées. »

« La présente guerre sous-marine de l'Allemagne contre le commerce est une guerre contre l'humanité... Je conseille au Congrès de considérer l'attitude du Gouvernement impérial allemand comme équivalente à une déclaration de guerre contre le peuple des Etats-Unis, d'accepter formellement l'état de guerre. »

On a beaucoup discuté pour connaître les raisons de la déclaration de guerre des Etats-Unis. M. André Tardieu soutient dans son livre *Devant l'obstacle* qu'en juin 1916 les Etats-Unis savaient qu'ils feraient la guerre, mais ne savaient pas encore contre qui. L'auteur distingue trois phases dans ce dilemme américain. Dans la première phase l'intérêt des Alliés était opposé à celui de l'économie américaine, parce que les Alliés privaient les Etats-Unis de la clientèle des Empires

Centraux. Dans une seconde phase il y a vente directe aux Alliés, vente indirecte aux Empires Centraux par l'intermédiaire des ports neutres. Enfin dans une troisième phase, bien que le blocus britannique eût considérablement restreint le commerce avec les neutres es Etats-Unis n'étaient pas mécontents parce que les besoins croissants des Alliés avaient ouvert des possibilités de vente à peu près indéfinies pour eux. Dès lors, soutint M. Tardieu, la victoire de l'Entente devenait nécessaire au nouveau monde, car si désormais les Alliés perdaient la guerre comment se régleraient leurs dettes? La politique wilsonnienne autorisant les ventes et arrêtant les emprunts violait la neutralité, contre l'Allemagne et en faveur des Alliés Entre ceux-ci et le marché américain, elle resserrait la communauté des intérêts.

Une pareille explication du choix fait par les Etats-Unis est complètement fausse et doit être repoussée. En effet, dès le commencement de la guerre, l'opinion officielle et officieuse des Etats-Unis était hostile à l'Allemagne, cela nous l'avons déjà démontré amplement.

Le secrétaire d'Etat de l'Agriculture, Houston, nous rapporte un dialogue avec le Président de la Cour Suprême qui disait : « Si j'avais vingt ans de moins, j'irai me faire enrôler au Canada pour lutter à côté des Alliés. » Ceci est la plus éclatante preuve de l'antipathie américaine contre le militarisme prussien. Le Secrétaire d'Etat Lansing déclarait à propos du « Lusitania » : De plus en plus notre neutralité est méconnue, de plus en plus nous sommes à la veille de la guerre. »

M. Tardieu, en examinant les raisons de la déclaration de guerre des Etats-Unis, n'a pas envisagé que les possibilités de guerre contre l'Allemagne étaient de beaucoup plus nombreuses que contre les Alliés; l'Allemagne seule a violé incessamment la neutralité américaine avec autant d'intransigeance. En outre, le Secrétaire d'Etat des Affaires Etrangères, Bryan, n'a-t-il pas donné sa démission déjà en 1915 à propos de l'affaire du « Lusitania » craignant que les Etats-Unis ne déclarent la guerre à l'Allemagne. Le nouveau Secrétaire d'Etat Lansing était notoirement pro-allié.

Bref l'explication de M. Tardieu tend à démontrer que les Etats-Unis n'ont déclaré la guerre à l'Allemagne que pour sauvegarder l'argent prêté aux Alliés C'est une supposition et une supposition gratuite. Les Alliés étaient assez riches pour pouvoir payer une dette qu'ils amortissent actuellement en trente ans. Ce qui prouve que l'argument de M. Tardieu est sans fondement c'est que l'Allemagne, après avoir été vaincue, paie seule une dette plus forte que celle de tous les Alliés ensemble. Par conséquent les Etats-Unis n'avaient aucune crainte de l'insolvabilité des Alliés. Il est peu probable que les Etats-Unis aient sacrifié 30 milliards de dollars et le sang de quelques centaines de mille soldats pour sauvegarder une dette égale ou même inférieure à cette somme, alors qu'ils avaient l'Angleterre et la France comme principaux débiteurs, pays qui n'ont jamais, dans le cours de leur histoire, renié la signature donnée. Une pareille explication est d'autant plus injuste et fausse concernant les mobiles américains

que les Etats-Unis avaient alors comme Président un homme comme Wilson. « Notre but, disait le Président dans son message de guerre, est de revendiquer les principes de la paix, de la justice pour la vie du monde contre les pouvoirs autocrates et égoïstes et de créer des peuples réellement gouvernés par eux-mêmes... Le Gouvernement allemand est hostile aux Etats-Unis, mais nous essaierons de donner la plus généreuse interprétation à ses actes parce que nous savons que la source de l'hostilité envers nous ne réside pas dans le peuple allemand, mais seulement dans les buts égoïstes d'un gouvernement qui fait ce qui lui plaît et ne dit rien à son peuple. Ils nous paraissaient des amis et cependant ils agissaient contre notre paix et notre sécurité. La note envoyée au ministre allemand au Mexique qui a été interceptée est d'une évidence éloquente... Le monde doit être rendu sûr pour la démocratie. Nous n'avons pas de buts égoïstes. Nous ne désirons pas de conquête, pas de colonies. Nous ne voulons pas d'indemnité pour nous, pas de compensations matérielles pour les sacrifices que nous faisons librement. Nous ne sommes qu'un des champions des droits de l'humanité. Nous serons satisfaits si ces droits sont assurés dans les limites de la bonne foi et la liberté des nations. Nous entrons en cette guerre parce que nous y sommes forcés et parce qu'il n'y a d'autres moyens de défendre nos droits... C'est une chose terrible que de conduire ce grand peuple pacifique dans la guerre la plus terrible et la plus désastreuse de toutes les guerres; pour moi il me semble que c'est l'existence de la civilisation qui est en jeu. »

Tel est l'exposé des motifs de l'entrée en guerre des Etats-Unis fait par le Président Wilson lui-même. Celui qui a étudié sa vie, son œuvre et son attitude à la Conférence de Versailles ne peut douter de la sincérité des paroles du Président. Il nous paraît évident que l'Amérique était décidée à rester neutre, malgré les atteintes germaniques. Le « Lusitania », « l'Arabic » ou le « Sussex » n'ont pas été la cause de l'action des Américains, mais c'est la déclaration de guerre sous marine illimitée, cette atteinte à tout peuple ayant un peu le respect de lui-même qui a déclanché la guerre. Cette déclaration ajoutée au télégramme de Zimmermann fut la cause directe et immédiate de la guerre. Les affaires du « Lusitania » etc., n'étaient invoquées que pour étayer ces deux raisons. Si la diplomatie allemande n'avait pas commis ces fautes, elle aurait réussi à maintenir les Américains dans leur neutralité. Le décret du 2 février mettait en péril les droits de commerce de tous les peuples; par conséquent Wilson qui désirait protéger avant tout le droit et l'intérêt américain se rendait compte que par un heureux hasard l'intérêt de l'humanité entière était menacé en même temps. Avant de devenir le champion de l'humanité entière et de réaliser ses rêves démocratiques avec le drapeau brodé « make World safe for democracy », qui était l'idéal de toute sa politique, Wilson disait déjà que l'Amérique a la chance de lutter pour l'humanité. » Persuadés que l'intérêt des Etats-Unis était en accord avec l'intérêt de l'humanité, les Etats-Unis déclarèrent la guerre aux Empires Centraux le 2 avril 1917.

CHAPITRE V

LA GUERRE POUR ASSURER LA PAIX[1]

La politique des Etats-Unis après leur entrée en guerre est constante. Elle tendait à gagner la guerre et pour cela mobilisait toutes les forces de la nation. Les Américains se montraient aussi passionnés dans la guerre qu'ils étaient calmes dans la neutralité. Cette passion se manifestait dans les grands discours du président qui dans le Congrès et d'autres réunions publiques ne cessait de fortifier l'opinion publique du monde en faveur des Alliés en dénonçant les instincts guerriers de la classe dominante de l'Allemagne.

L'Amérique désirait la destruction de tout pouvoir arbitraire partout où celui-ci pouvait menacer la paix du monde ou à défaut de destruction au moins sa réduction à une impuissance virtuelle.

Le Président était fermement décidé à faire régner dorénavant la démocratie. Dans son discours du 28 août 1917, il disait : « Notre but est actuellement de gagner la guerre et nous ne nous laisserons détourner

1. A. Tardieu : *La Paix*; Seymour : *Papiers intimes du Colonel House*, Lausing : *The big four*; *Peace Conférence*; *House Edw. What really happened in Paris.*

de ce but avant la victoire. Nous ne considèrerons la guerre comme achevée que quand le peuple allemand, par l'intermédiaire de représentants dûment accrédités, se montrera prêt à accepter un accord basé sur la justice et à réparer les torts que ses maîtres ont causés. Pour préciser ce qu'il entendait dire par le mot justice dans ce temps-là, — la justice comme toutes nos notions peu concrètes varie avec le temps, le milieu et les circonstances, — il exposa le 8 janvier 1918, dans un discours devant le Congrès, les fameux quatorze points dont voici la teneur :

1° Des traités de paix préparés au grand jour, après quoi il n'y aura plus d'entente particulière et secrète d'aucune sorte entre les nations, et la diplomatie procèdera toujours franchement et au vu de tous.

2° Liberté absolue de la navigation sur mer en dehors des eaux territoriales, aussi bien en temps de guerre qu'en temps de paix, sauf dans le cas où l'accès des mers serait fermé en tout ou en partie par une action internationale tendant à faire appliquer des accords internationaux.

3° Suppression, dans les limites possibles, de toutes les barrières économiques et établissement de conditions commerciales égales pour toutes les nations consentant à la paix et s'associant pour son maintien.

4° Echange de garanties suffisantes pour la réduction des armements de chaque pays au minimum, compatible avec la sécurité intérieure.

5° Un arrangement librement débattu dans un esprit large et absolument impartial de toutes les reven-

dications coloniales basé sur la stricte observation du principe que dans le règlement de ces questions de souveraineté, les intérêts des populations en jeu péseront d'un même poids que les revendications équitables du Gouvernement dont le titre est à définir.

6° Evacuation du territoire russe tout entier et règlement de toutes questions concernant la Russie, lui assurant la meilleure et la plus libre coopération de toutes les nations du monde en vue de lui donner toute latitude, sans entrave, ni obstacle, de décider en pleine indépendance, de son propre développement politique et de son organisation nationale, lui assurant aussi un sincère et bienveillant accueil dans la Société des Nations libres, avec des institutions de son propre choix et même plus qu'un accueil, l'aide dont elle pourra avoir besoin et qu'elle pourra souhaiter. Le traitement qui sera accordé à la Russie par ses nations sœurs dans les mois à venir sera la pierre de touche de leur bonne volonté, de leur compréhension des besoins de la Russie, abstraction faite de leurs propres intérêts, enfin de leur sympathie intelligente et généreuse.

7° Il faut que la Belgique, tout le monde en conviendra, soit évacuée et restaurée, sans aucune tentative pour restreindre la souveraineté dont elle jouit au même titre que toutes les nations libres. Aucun acte isolé ne saurait servir autant que celui-ci à rendre aux nations leur confiance aux lois qu'elles ont elles-mêmes établies et fixées pour régir leurs relations réciproques. Sans cet acte réparateur, toute l'armature du droit

international et toute sa valeur seraient ébranlées à jamais.

8° Le territoire français tout entier devra être libéré et les régions envahies devront être restaurées, le préjudice causé à la France par la Prusse en 1870 en ce qui concerne l'Alsace-Lorraine, préjudice qui a troublé la paix du monde durant près de cinquante ans devra être réparé afin que la paix puisse de nouveau être assurée dans l'intérêt de tous.

9° Un réajustement des frontières italiennes devra être effectué suivant les droits des nationalités clairement reconnaissables.

10° Aux peuples de l'Autriche-Hongrie dont nous désirons sauvegarder et assurer la place parmi les nations, devra être accordé au plus tôt la possibilité d'un développement autonome.

11° La Roumanie, la Serbie et le Monténégro devront être évacués, les territoires occupés être restaurés, à la Serbie sera accordé un libre accès à la mer, et les droits réciproques des divers Etats balkaniques devront être fixés. Des garanties internationales d'indépendance politique, économique et d'intégrité territoriale seront fournies à ces Etats.

12° Aux régions turques du Présent Empire ottoman seront assurées pleinement la souveraineté et la sécurité, mais les autres nationalités qui vivent actuellement sous le régime de cet empire devront jouir d'une sécurité complète et se développer sans obstacles, l'autonomie doit leur être donnée.

Les Dardanelles seront ouvertes en permanence et

constitueront un passage libre pour les navires et pour le commerce de toutes les nations, grâce aux garanties internationales.

13° Un Etat polonais indépendant devra être constitué, comprenant les territoires habités par des nations incontestablement polonaises, lesquelles devront être assurées d'un libre accès à la mer. L'indépendance politique, économique et l'intégrité territoriale de ces populations seront garanties par une convention internationale.

14° Une société générale des nations devrait être formée en vertu des conventions formelles ayant pour objet de fournir des garanties réciproques d'indépendance politique et territoriale aux petits comme aux grands Etats.

Wilson par ses quatorze points a cristallisé les pensées émises dans ses différents discours; il proclamait les bases sur lesquelles les Etats-Unis entendaient délivrer l'Europe du fléau de la guerre qui est la maladie chronique de ce continent

Les paroles de l'Evangile n'étaient pas plus populaires dans l'Europe et surtout parmi les peuples opprimés des empires centraux que ses quatorze points. A côté de leur répercussion morale ils eurent des répercussions politiques. Citons les mouvements séparatistes des peuples opprimés des empires centraux et les petites révolutions militaires dans l'armée austro-hongroise.

A ces 14 points, le 11 février, le président ajoutait encore quatre points dont voici la teneur :

1° Chaque classe du règlement final doit être essentiellement basée sur la justice dans chaque cas spécial, sous réserve des dispositions particulières les plus propres à garantir une paix permanente.

2° Il faut que les peuples et les provinces cessent d'être troqués entre les Gouvernements comme de simples biens meubles ou comme des pièces échangeables dans un jeu, dans le grand jeu aujourd'hui discrédité à jamais de l'équilibre des puissances.

3° Il ne doit être fait, dans cette guerre, aucun règlement territorial qui ne réponde pas aux intérêts et avantages de populations intéressées et qui soit un simple arrangement ou compromis entre les ambitions des Etats rivaux.

4° Chaque nationalité bien définie devra voir ses aspirations réalisées dans toute la mesure du possible et de manière à écarter toutes causes nouvelles de désordre et d'antagonisme d'où résulteraient pour l'avenir de nouveaux dangers pour la paix.

Les Américains vers la fin de la guerre réussirent à transporter 2 millions d'hommes sur le front des Alliés. Le commandant de toutes les armées alliées et associées passa, grâce aux efforts de M. Clemenceau, entre les mains du maréchal Foch. Celui-ci changea de tactique, il renonça à la défensive et se mit à attaquer, aboutissant ainsi à l'armistice

Le 5 octobre, le gouvernement allemand entrait en nouveaux pourparlers télégraphiques avec le Président Wilson au sujet d'un armistice. Le président, le 8 octobre, répondit qu'il ne pouvait accepter l'armistice

tant que le gouvernement allemand ne donnerait pas des garanties préliminaires et n'accepterait pas les quatorze points, et les autres précisions émises dans ses discours subséquents. Il demandait en outre que le chancelier ne traite pas seulement au nom des autorités constituées, coupables de la conduite de la guerre, et l'évacuation de tous les territoires envahis. Le 21 octobre, l'Allemagne admit les conditions de Wilson et par là même sa défaite.

Les pouvoirs militaires des alliés fixèrent les conditions de l'armistice qui firent l'objet de nombreuses controverses, surtout en matière de réparations. Le 2 novembre, c'est M. Clemenceau qui posa le problème[1] « Je voudrais revenir à la question des réparations, disait-il; le peuple français ne nous comprendra pas si nous n'insérons pas une pareille clause dans l'armistice. Je ne demande que l'addition de trois mots : « Réparations pour dommages », sans autre commentaire. Voici la discussion qui suivit sa demande :

M. Huymans. — S'agit-il vraiment d'une clause d'armistice ?

M. Sonnino. — C'est plutôt une question concernant un traité de paix.

M. Bonar Law. — C'est plutôt une clause à insérer dans un traité de paix.

M. Clemenceau. — Je ne veux que poser le principe. Vous ne devez pas oublier que c'est le peuple français qui a souffert le plus. Les Français ne nous compren-

1. Tardieu *op. cit.* p. 77.

draient pas si nous ne faisions pas allusion à cette matière.

M. Lloyd George. — Si nous parlons de la réparation des dommages vous devrez faire mention de la question de réparations pour les navires coulés.

M. Clemenceau. — Mes trois mots « Réparations pour dommages » couvrent tout cela, je demande au conseil de comprendre le désir du peuple français.

M. Vesnitsch. — Et du peuple serbe... !

M. Huymans. — Et du peuple belge... !

M. Sonnino. — Et du peuple italien... !

M. House. — La matière est importante pour nous tous. Je propose l'adoption de l'addition de M. Clemenceau.

M. Bonar Law. — Elle est déjà mentionnée dans la lettre adressée au Président Wilson, c'est inutile de la répéter.

M. Orlando. — J'admets le principe, bien qu'il soit mentionné dans les conditions de l'armistice autrichienne.

Le principe était donc admis d'une façon plus large que les 14 points de Wilson. L'art. 8 des 14 points dit : les territoires français envahis seront libérés et les régions envahies restaurées, mais il ne mentionne aucune autre réparation (comme celle des navires coulés), par conséquent le colonel House, en acceptant le principe en général, mettait en brèche les principes de Wilson.

Au mois d'octobre 1918, la fortune de Wilson tourna et les élections partielles du Congrès augmentèrent le nom-

bre des républicains au Sénat. C'est ainsi qu'il se trouva d'un seul coup en minorité dans le Congrès. D'ailleurs, on ne s'en étonna pas, depuis quelque temps le président Wilson s'était tellement emballé dans sa lutte pour l'humanité qu'il négligeait et quelquefois oubliait même les intérêts des Américains. Il croyait devenir le sauveur de l'humanité.

Après l'armistice, il se décida à aller lui-même négocier la paix, malgré l'opposition de son propre Secrétaire d'Etat des Affaires étrangères, Lansing, et de la grande majorité des politiciens. Son caractère autocratique prévalut et il s'embarqua pour Paris.

Paris le reçut comme aucun souverain ou potentat ne l'avait été avant lui. C'était une véritable apothéose. En effet personne à ce moment-là n'avait plus de prestige que Wilson, mais cette gloire ne devait être que passagère parce qu'elle contenait déjà les germes de la chute. En effet, l'opinion publique américaine n'approuvait plus son président. Georges Stawey écrivait à ce moment dans le *North American Review* : « Wilson ne représente plus les Etats-Unis, il abandonne le nationalisme pour embrasser l'internationalisme ».

Par sa politique ultra-altruiste, il commit une série de fautes durant les négociations de la paix. Lors de sa présence à la Conférence de la Paix, il laissa petit à petit s'effriter tous les points qu'il avait émis; le contact quotidien avec Lloyd George et le « Tigre » diminua son autorité de jour en jour, si bien qu'à la fin au lieu de Wilson c'étaient le « Tigre » et Lloyd George qui dictaient la paix avec l'ardent désir de faire rendre gorge

à l'Allemagne. « Il est certain, nous dit Lansing, dans sa monographie sur Wilson que le Président semblait changé dès son arrivée en France. La réception qu'on lui avait faite à Paris aurait tourné la tête d'un homme plus résistant qu'était le président en ce temps-là. Les applaudissements publics lui ont donné une idée exaltée de ses propres pouvoirs d'accomplissement et de sa responsabilité individuelle vis-à-vis l'humanité ». Mais à côté de ce phénomène psychologique rapporté par Lansing, il y a une cause technique de l'insuccès de ses négociations. Il s'embarquait sans aucun projet de paix avec l'Allemagne. On pourrait dire qu'il avait trop de confiance dans ses idées. Il perdit ainsi une occasion exceptionnelle de faire prévaloir ses propres opinions à la Conférence; de plus il perdit sa haute position de contrôle sur les Etats dans ces négociations. Clemenceau et Lloyd George ont réussi à dominer Wilson et à dicter les conditions de la paix La délégation des Etats-Unis, dans les négociations de Paix, a perdu par son manque de programme tout son prestige et influence.

A cela a contribué encore à son obstination à conférer avec sa délégation et à son désir manifeste de se singulariser. C'est ainsi qu'il ne prenait aucun secrétaire ou sténographe aux séances du conseil des quatre.

Les erreurs techniques et diplomatiques ne tardèrent pas à se multiplier, les Alliés obtenant de nombreuses concessions. La voix du Président aurait été beaucoup plus écoutée venant de l'autre côté de l'Océan qu'elle ne le fut dans les conversations quotidiennes avec des

diplomates habiles comme Lloyd George et Clemenceau. Il est évident qu'il fut influencé par leur forte dialectique.

Les Alliés, et spécialement l'Angleterre, après avoir satisfait leurs ambitions coloniales, parlèrent de créer une Société des Nations.

L'Italie s'assurait le démembrement du Tyrol autrichien et l'exécution du traité de Londres.

Le Japon demandait le Shantoung, concession allemande, également en vertu de l'accord de Londres, accord qui selon les quatorze points de Wilson était nul.

Wilson fit de l'opposition avec son invariable courtoisie, n'osant jamais résister avec violence. Peut-être craignait-il de faire échouer son plan de paix universelle par une opposition trop marquée. Sa voix était étouffée par ses adversaires; à la fin il ne se borna pas seulement à admettre leur thèse, mais osa les défendre devant ses concitoyens dans la question de Shantoung, lui qui en 1913 avait renoncé à la politique de coopération en Chine avec les grandes puissances, parce qu'elle portait atteinte à l'intégrité de la Chine.

Lorsque le Président demandait à l'Allemagne l'admission de ses 14 points comme condition d'armistice et de paix, il entendait supprimer toute promesse secrète d'alliance. Après l'armistice, le ton des conversations changea et Wilson par faiblesse y consentit. Nous ne voulons pas accuser le Président Wilson de manquer de bonne foi, au contraire, il n'était que la victime de son inexpérience des négociations, et sur

tout de son insistance presque maladive à faire adopter le convenant dans le traité de Versailles.

C'est ainsi que le Tigre, par ses méthodes rusées et sceptiques, triomphait de l'idéalisme de Wilson et devenait le leader du Conseil des Quatre, et Wilson laissait tomber à jamais le sceptre du monde qu'il tenait en sa main.

CHAPITRE VI

LE PRÉSIDENT SUR LA SELETTE DU SÉNAT[1]

Clemenceau. — Cela signifie que les Etats-Unis vont faire une paix séparée avec les Empires centraux.
Le Colonel House. — C'est possible.
29 octobre 1918.
Papiers intimes du Colonel House

Le 27 novembre 1918, par conséquent 16 jours après l'Armistice, l'ex-président Roosevelt écrivait dans un journal américain ce qui suit : « Que nos alliés et nos ennemis, et M. Wilson lui-même comprennent qu'aujourd'hui M. Wilson n'est plus le porte-parole du peuple américain. M. Wilson, ses quatorze points, ses quatre points supplémentaires, ses cinq points complémentaires et tous ses exposés ont cessé d'avoir toute valeur juridique et ne peuvent être acceptés comme l'expression de la volonté du peuple américain ». Le sénateur Sherman proposa une résolution après le départ de Wilson à Paris, qui déclarait la présidence vacante et demandait un nouveau président.

Voilà l'opinion de la majorité des Américains, au lendemain de la grande guerre, sur l'homme qui, à ce moment-là était à l'apogée de sa gloire et le plus

1. Lodge : *The Senate and the League of Nations*; *Joint Debate on the Convenant of Paris*; Lausing : *The big four*; Houston : *The attack on the Treaty.*

puissant, le plus influent et le plus acclamé du monde entier. Quelles sont les causes profondes de ce changement brusque de l'opinion publique à l'égard d'un homme que l'année précédente toute l'Amérique suivait à la guerre avec tant d'enthousiasme?

Le peuple américain avait changé sa politique de 1917? Nous ne le croyons pas. Nous pensons que c'est du côté de son Président que le changement s'est produit. En effet, comme nous l'avons déjà mentionné dans le chapitre précédent, M. Wilson, après avoir traversé l'Océan, a commis la faute qui cause la chute des politiciens, celle de l'oubli de l'intérêt des siens, de ceux dont il n'était que le mandataire.

Le président Wilson après avoir été véritablement vaincu à Paris devait rendre compte de ses actes à l'organe qui dirige la destinée du peuple américain : au Sénat.

Au Sénat, depuis le mois d'octobre 1918, les démocrates étaient déjà en minorité et la majorité républicaine n'approuvait plus la politique du président. Cette majorité, conduite par le sénateur Henry Cabot Lodge, avait même l'adhésion plus ou moins franche de certains sénateurs démocrates.

Lodge, en compagnie du sénateur Borah, Harding et Knox, fit une véritable offensive contre l'œuvre accomplie par le Président.

Quels étaient, d'après la doctrine européenne, les principaux motifs de cette attaque?

Dans les traités de Droit international public européens on enseigne que le Sénat refusa la ratifica-

tion du traité de Versailles à cause de l'article 10 du Pacte de la Société des Nations, qui prévoit l'obligation de tout membre de la Société des Nations de défendre l'intégrité et l'indépendance des autres membres; de plus, c'est dans un esprit impérialiste, ajoutent ces traités, que les Etats-Unis ont refusé la ratification du traité de Versailles ou n'a pas voulu, dit-on, que la Société des Nations arrête l'extension des Etats-Unis dans l'Amérique du Sud.

L'article 10 du Pacte de la Société des Nations en effet est un des motifs et même le principal du refus de la ratification, mais nous croyons que l'interprétation européenne est erronée en cette matière.

Car voici comment nous croyons l'expliquer. En effet l'article 10 prévoit qu'en cas de guerre contre un de ses membres tous les autres membres de la Société des Nations sont obligés d'intervenir en sa faveur. Dès lors, les Etats-Unis seraient obligés d'intervenir pour la protection de ce membre, ce qui signifie que les Etats-Unis devraient toujours avoir une armée à leur disposition pour défendre les autres membres de la Société.

Il est généralement connu que tout contrat synallagmatique conclu entre particulier ou entre des Etats ne se fait que si les parties ont intérêts de le faire. Or, quel était l'intérêt des Etats-Unis?

Les Etats-Unis sont devenus le plus riche et le plus fort pays du monde; ils ne sont menacés d'aucun ennemi à l'extérieur, et n'ont aucun intérêt ou besoin d'être assurés contre les invasions en payant une prime d'assurance aussi élevée qu'aurait été l'admission, l'article 10 du

Pacte de la Société des Nations. Au contraire les pays de l'Europe et surtout ceux nouvellement créés ont un très grand intérêt à ce qu'un puissant pays comme les Etats-Unis d'Amérique garantisse leur indépendane et le maintien de leur statu quo. Pour rendre l'idée plus claire nous allons donner un exemple. Supposons que dans un petit pays de l'Asie-Mineure, par exemple le Hedjaz, les Mohabites se révoltent contre le roi du Hedjaz, ce qui est très fréquent, pourquoi obliger le peuple américain à envoyer des soldats pour faire cesser les guerres de ces peuples continuellement en lutte. Quel intérêt y auraient-ils; aucun ou presque aucun. Pourraient-ils espérer l'aide de Hedjaz en cas d'une attaque éventuelle des Etats-Unis de la part du Mexique par exemple ? Nous voyons donc qu'il n'y aurait pas eu de contre-partie de la part des autres contractants si les Etats-Unis avaient accepté l'article 10. Cela aurait été un contrat presque léonin en défaveur des Etats-Unis. Un négociateur avant de contracter met sur la balance sa prestation et la contre-prestation de l'autre partie, or dans le cas de l'article 10 sur l'autre plateau de la balance on n'avait rien mis de pondérable.

Mais on pourrait répondre que cette obligation n'est pas aussi lourde que cela parce que les Etats-Unis ou tout autre pays ne devaient envoyer de troupes à l'aide d'un autre pays membre de la Société des Nations que si le Conseil de la Société des Nations l'avait unanimement décidé. Or, les Etats-Unis étant membre dudit Conseil, le Sénat américain ne perdrait par consé-

quent pas le droit de décider du sort de la guerre ou de la paix; son représentant au Conseil de la Société des Nations n'avait qu'à ne pas consentir à la décision du Conseil pour empêcher toute intervention militaire; mais en plus même si le Conseil décidait une intervention militaire il ne pouvait l'imposer, tout pays pouvait souverainement l'accepter ou pas, par conséquent, concluait-on, c'était une pure obligation morale, sans aucune sanction. C'est ce qu'à répondu d'ailleurs le Président Wilson devant la Commission du Sénat. « Cet engagement constitue une obligation morale sérieuse et très solennelle... Il oblige dans la conscience mais pas dans la loi ».

Voici la réponse de Harding avec sa tranchante dialectique : « Si c'est (l'art. 10) une obligation morale et si chaque nation est libre de l'accepter ou de la refuser alors tout l'article se réduit à rien du tout[1] ».

« Le Président lui répondit qu'il fallait attendre encore jusqu'à ce que les nations possèdent la ferme conscience de l'importance et du sérieux de leurs obligations morales, pour les obliger à préserver leur indépendance ou l'intégrité des autres membres ». Cette réponse n'a pas convaincu les sénateurs, parce qu'ils savaient que les nations sont encore à un stade où elles ne tiennent même pas leurs obligations formelles stipulées dans les traités et encore moins les obligations morales.

Cela ne vaut pas la peine de signer un traité qui

1. Lodge, *The Senate and the League of Nations.*

prescrit une obligation que dès sa confection on songe à éluder. « Aujourd'hui — disait le sénateur Lodge — les garanties doivent être accomplies, car elles sont des promesses sacrées. Si non, on dirait qu'elles ne lient que moralement. Si l'obligation morale qui est à la base des traités entre les grandes nations ne les liait pas, ils ne seraient que des morceaux de papier. Si les Etats-Unis acceptent l'article 10, alors nous devons en exécuter la lettre et l'esprit, et nous le ferions certainement parce que c'est l'honneur et la bonne foi de notre pays qui seraient en jeu ».

Voilà comment les Etats-Unis entendent respecter leurs engagements; c'est la moralité qui doit régir les traités. Cette argumentation motiva également le refus de la ratification du traité de Versailles.

Une troisième raison de ce refus est le sens de la réalité. Le Sénat américain était pleinement conscient que les hommes ne sont pas des anges mais des êtres pleins de vices et de défauts; ratifier un traité contenant des idées utopistes, c'était faire une œuvre romantique. Cette opinion, qui est celle de Harding à l'occasion de la discussion du Pacte de la Société des Nations devant le Sénat, prouve amplement cet esprit réaliste.

Une quatrième cause de l'attitude des Etats-Unis est la tradition politique de ce pays qui depuis son indépendance presque sans interruptions a suivi la politique inaugurée par Washington dans son Adresse d'Adieu, puis réaffirmée par Jefferson et la série des autres présidents; une politique qui consiste à rester à l'écart des affaires de l'Europe. En second lieu signer

l'art. 10 c'était étendre la doctrine de Monroe à l'univers entier. Pourquoi rejeter et abandonner deux principes directeurs à l'abri desquels naissait la prospérité américaine.

Wilson céda un peu à l'opinion publique américaine en réservant dans le projet des Etats-Unis la doctrine de Monroe, mais en insérant l'art. 10 du pacte, il annihilait complètement cette doctrine. Le Président voulait étendre la doctrine de Monroe au monde entier et en ce faisant le représentant officiel des Etats-Unis méconnaissait le véritable sens de la doctrine de Monroe qui n'est qu'une loi de l'auto-préservation américaine (law of self preservation) : admettre le droit d'intervention du Conseil de la Société des Nations, qui en majorité est composé par des puissances européennes, dans un conflit entre deux puissances américaines c'était laisser l'Europe s'ingérer dans le continent américain; une pareille clause pouvait être imposée à l'égard d'un pays vaincu mais pas aux Etats-Unis. Cela donne très certainement cette impression à un Américain. C'était aussi grave, par exemple, que d'obliger la France à renoncer aux lois et plans de sa défense nationale. La France, pays vainqueur, n'aurait jamais ratifié pareille clause. Nous retrouvons ces idées dans les fameuses réserves du sénateur Lodge :

1° Les résolutions ci-dessus acceptées sont partie et condition de cette résolution de ratification, lesquelles ne pourraient être admises qu'après un échange de notes de la part d'au moins trois ou quatre princi-

pales puissances alliées et associées, à savoir la Grande-Bretagne, la France, l'Italie et le Japon.

2° Concernant le deuxième point, les Etats-Unis se réservent le droit d'être seuls juges d'accomplir ou non les obligations résultant du convenant.

3. Troisièmement, les Etats-Unis n'assument aucune obligation pour maintenir l'intégrité territoriale des membres de la Société des Nations. Le Congrès est le seul pouvoir qui puisse décider de la guerre.

4. Les Etats-Unis ne désirent avoir aucun pays sous le mandat proposé en vertu de l'art. 22 du Convenant.

5. Les Etats-Unis se réservent le droit de juridiction domestique dans les matières concernant l'immigration, etc...

6. Les Etats-Unis ne veulent soumettre à l'Assemblée et au Conseil de la Société des Nations aucune question concernant leur politique traditionnelle de la doctrine de Monroe.

8. Nul citoyen des Etats-Unis ne sera élu ou appointé comme membre des commissions ou des tribunaux de la S. D. N. sans l'approbation du Sénat des Etats-Unis.

9. Les Etats-Unis désirent que la question des réparations soit réglée par des experts des Etats-Unis en accord avec le Congrès.

10. Toute dépense pour la Société des Nations doit être approuvée par le Congrès.

11. Les Etats-Unis se réservent le droit d'accroître leurs armements sans aucun consentement du Conseil s'ils sont menacés d'une invasion ou s'ils sont en guerre.

12. Les Etats-Unis se réservent le droit de conti-

nuer les relations commerciales ou financières avec le pays qui a violé le Convenant dans le sens de l'art. 16.

13. Les art. 296 et 297 ou toute annexe ou section du traité de paix avec l'Allemagne contraires aux intérêts des citoyens des Etats-Unis ne seront pas considérées comme ratifiées ou approuvées.

14. Les Etats-Unis n'acceptent pas la qualité de mandataire et le gouvernement décline toute responsabilité concernant les possessions d'outre-mer de l'Allemagne.

15. Les Etats-Unis ne se considèrent pas comme liés par les élections ou décisions du Conseil ou de l'Assemblée de la Société des Nations. Cette résolution fut rejetée par le Sénat à raison de 38 voix pour et 53 voix contre.

Malgré ce rejet le résultat du vote était une preuve éclatante de la réaction qui s'était produite à la suite de la défaite de Wilson à Paris. C'était une décision ferme de ramener la politique américaine égarée par l'ultra-idéalisme de Wilson à ses principes d'avant-guerre.

Il faut reconnaître que la résolution Lodge est imprégnée de beaucoup d'égoïsme, mais elle est l'expression d'une politique qui compte avec les réalités.

Citons par exemple la 12e résolution qui permet aux Etats-Unis de continuer les relations commerciales et financières avec l'Etat coupable d'avoir violé l'art. 16 du Convenant. L'ex-président Taft disait qu'un blocus isolerait une nation au point de rendre son existence intolérable. Aucune nation (sauf peut-

être les Etats-Unis et quelques grandes nations de l'Amérique du Sud) ne pourrait vivre si on lui refusait l'importation des aliments et des matières premières ou si on lui interdisait les marchés étrangers pour la vente de ses produits.

Un autre motif de l'invalidation du traité qui n'a été encore révélé par personne, parce qu'il est moins visible, est la susceptibilité du Sénat. En effet, le Sénat américain voyait dans la Société des Nations un moyen pour le pouvoir exécutif d'empiéter sur les prérogatives du législatif ; ce qui explique les réserves nos 7, 8, 9 de la résolution Lodge. Cette susceptibilité s'est accentuée encore quand Wilson, ennuyé par la résistance du Sénat, voulut consulter le peuple par référendum et ainsi se passer du Sénat. Ce fut une véritable lutte ouverte entre l'exécutif et le législatif.

En effet, Wilson en 1919 fit un voyage de propagande à travers les Etats-Unis pour la défense du traité de Versailles. Dans ses discours très ardents il défendait point par point le Pacte de la Société des Nations. Ces discours prononcés à l'occasion de ce voyage de propagande sont la preuve éclatante de l'influence que les politiciens européens ont eu sur M. Wilson. Le Président soutenait les six voix de la Grande-Bretagne dans l'Assemblée de la Société des Nations en disant qu'une seule voix des Etats-Unis valait autant que les six britanniques, en plus il soutenait la thèse des alliés concernant le Shantoung ; tout cela était diamétralement opposé à ses idées avant son arrivée à Paris. Il paraît que malgré les cinquante ou soixante discours

prononcés avec un rare talent oratoire il n'est pas arrivé à convaincre les Américains. Les Américains ne pourront jamais admettre que la Grande-Bretagne ait six votes à l'Assemblée de la Société des Nations et eux un seul. Le Président ne termina pas son voyage parce qu'il fut atteint subitement d'une paralysie.

En aucun cas il ne voulait faire une paix séparée : « C'est inconcevable et intolérable, disait-il, cela n'arrivera jamais ». On a l'impression d'entendre la voix autocratique d'un Guillaume II. Même son secrétaire aux affaires étrangères, Lansing, lui reprochait son caractère tyrannique. On s'en aperçut dans toutes les négociations à Paris et surtout dans l'administration interne du pays; ce qui ne tarda pas à produire une réaction au Sénat.

Un écrivain politique italien écrivait alors à son gouvernement : « le Sénat refusera le traité de Versailles parce qu'il est l'œuvre de Wilson », ceci est très caractéristique de l'impopularité du Président devant le Sénat[1].

M. Wilson avait beau expliquer aux sénateurs qu'il avait obtenu à Paris tout ce qu'on pouvait réellement obtenir. On ne le croyait pas et l'on se moquait même de lui[2]. C'est un fait indéniable que Wilson a fait de larges concessions concernant les quatorze points. En cédant à Paris sur le terrain des principes pour lesquels il luttait avec tant d'ardeur pendant la guerre,

1 Vitelli, *La politica di Harding*, Turin, 1923.
2 Voir le débat textuel de la Commission sénatoriale, Lodge, *Senate and the League of Nations*.

il consommait la défaite de la diplomatie américaine. Cette faute politique ne pouvait être corrigée que par une décision du Sénat mettant les Alliés dans l'alternative suivante : ou bien vous sauvegarderez nos intérêts légitimes découlant de la guerre, puisque M. Wilson, aveuglé par son idéalisme transcendant et son amour de l'humanité, était incapable de les faire reconnaître, ou bieh nous invaliderons le traité de Versailles. Telle était la pensée du Sénat au moment des deux projets de réserves proposés par le parti républicain et connus sous le nom de réserves Lodge.

A ce moment un événement très important se produisit. Lord Grey déclara que la Grande-Bretagne était prête à admettre les réserves de M. Lodge, sauf la 14e des nouvelles réserves proposées par M. Lodge le 31 janvier 1920, par laquelle on ne voulait pas admettre les six votes de la Grande-Bretagne dans l'Assemblée de la Société des Nations. Nous soulignons l'importance de cette déclaration. Elle a convaincu le Sénat que M. Wilson avait été faible à la Conférence de Paris et qu'il aurait réussi à faire prévaloir complètement sa volonté s'il avait écouté les conseils de son entourage et surtout ceux du Sénat.

Cependant le sénateur Hitchcock, dans une lettre adressée au Président Wilson, mentionnait les réserves qu'il considérait comme indispensables pour la ratification du traité :

1. Les Etats-Unis refusent de signer l'art. 10 du Convenant.

2° Les Etats-Unis veulent demeurer juge souve-

rain dans le domaine de la juridiction domestique telle que l'immigration par exemple.

3° Les Etats-Unis veulent que le Pacte de la Société des Nations ne déroge nullement à la doctrine de Monroe.

Les réserves faites par le sénateur Hitchcock marquaient les dernières concessions que le Sénat pouvait faire pour arriver à la ratification du traité de Versailles; elles furent présentées au Sénat le 15 mars 1920 et adoptées par 38 voix contre 36 votes.

Mais le Président persistait encore dans son intransigeance et ne cessait de répéter que l'admission de ces réserves supprimait la Société des Nations elle-même. En fait, ce n'était pas le cas, Le motif intime de son attitude était son caractère tyrannique qui ne tolérait pas de contradiction et peut être le commencement de sa paralysie. S'il avait admis ces réserves, il aurait pu très certainement éviter sa chute.

Le 19 mars 1920 le traité de Versailles était présenté au Sénat pour être ratifié. La motion du sénateur Lodge de renvoyer le traité au président et par conséquent de ne pas le ratifier fut adoptée par le Sénat avec 47 votes contre 37. Par ce vote, les Etats-Unis ont montré officiellement qu'ils étaient en désaccord avec la politique vilsonienne d'après-guerre, et qu'ils désiraient rentrer de nouveau dans la voie du « political aloofnes of Europe » (isolement politique de l'Europe) préconisé par Washington comme une garantie de paix et de prospérité économique pour les Etats-Unis.

Au mois de novembre, le peuple lui aussi a endossé

ce retour du Sénat à la politique traditionnelle en élisant à la présidence le sénateur Harding un des plus farouches adversaires de la ratification.

L'élection du président Harding marque un changement immédiat dans la politique étrangère, ce sera un retour à une politique réaliste et non idéaliste et chimérique.

CHAPITRE VII

UNE APPRÉCIATION GÉNÉRALE DE LA POLITIQUE DU PRÉSIDENT WILSON

Dans les chapitres précédents, en étudiant les phases décisives de la politique du Président Wilson, nous avons eu souvent l'occasion d'apprécier sa politique. Pour ne pas nous répéter, nous nous bornerons à mentionner certains faits supplémentaires que nous avons intentionnellement omis dans les chapitres précédents.

A l'entrée au pouvoir, le Président Wilson poursuivait une politique basée essentiellement sur les traditions américaines (les maximes de G. Washington, de Jefferson et la Doctrine de Monroe). Mais dès le commencement il faisait tous les sacrifices possibles pour faire triompher la démocratie et l'autonomie des peuples dans tout l'univers.

C'est cette politique qui le poussa déjà à une intervention au Mexique, c'est en vertu de cet enthousiasme démocratique que Wilson fit retirer en 1913 les fonds américains du Consortium International des Banquiers pour l'exploitation économique de la Chine (v. infra).

En 1917 cet idéalisme démocratique a atteint un tel degré qu'il s'est mis au-dessus des autres principes

fondamentaux de la politique américaine. La déclaration de guerre en 1917 était la démonstration la plus formelle et la plus éclatante de l'amour du Président pour cet idéal démocratique.

Le Président Wilson n'a pas inventé cet idéal démocratique spontanément comme un « deus ex machina ». au moment de l'entrée en guerre des Etats-Unis, comme l'affirme à tort M. Francis Delaisi[1]. « Le Président Wilson, écrit-il, a substitué un mythe à un autre. A l'idée nationale, qui divise les peuples alliés, il a substitué l'idée démocratique qui les unit — exactement comme la bergère lorraine (Jeanne d'Arc) par le sacre de Reims, a renforcé le mythe royal, momentanément, en usant du mythe religieux.

Par le simple jeu de sa machine à écrire, l'homme d'Etat américain avait donné un sens et un but à la guerre. Elle devenait « la croisade pour la démocratie universelle ».

C'est exact. Mais le Président Wilson n'a fait qu'universaliser l'idée démocratique par ses déclarations de 1917 et 1918; il en était déjà pénétré dès son entrée au pouvoir (1913).

Il est indéniable, et il faut le reconnaître avec M. Delais, que c'est le Président Wilson qui a donné un but légitime à la lutte de l'Entente.

Au moment de l'entrée en guerre des Etats-Unis, les traditions politiques américaines avaient encore quelque valeur pour le président et c'est ainsi qu'il ne voulait pas s'allier avec l'Entente pour montrer que les

[1] Delaisi, *Les contradicteurs du monde moderne*, p. 403.

Etats-Unis ne s'éloignent pas du principe du Farewell Adress de Washington; il s'associait seulement à l'Entente pour combattre le prussianisme. C'est peut-être son dernier contact avec la politique de ses prédécesseurs.

Au moment de l'armistice et après la visite glorieuse en Europe, l'idéal démocratique de Wilson, cristallisé dans l'idée de la Société des Nations, devint chez le Président des Etats-Unis une véritable manie pathologique pour laquelle il se débarrassait de toutes les traditions politiques et négligeait les intérêts de son pays.

Les auteurs constatent unanimement une sorte de folie chez le Président, en ce temps-là il croyait donner une nouvelle religion à l'humanité.. Une occasion si rare et sublime aurait tenté l'homme le plus intègre de l'humanité.

Le Président Wilson commit une grande faute en croyant que les nations étaient pénétrées de la même foi démocratique et du même altruisme pour l'humanité que lui-même.

Conduit par cette confiance mal placée, naïve pour ainsi dire, et avec tout le cortège des défauts techniques des négociations, que le secrétaire d'Etat Lansing a si brillamment démontré[1], le Président s'est laissé véritablement dépouiller de ses idées. Il ne s'aperçut que trop de cette défaite, alors ne pouvant plus reculer, il s'attachait avec acharnement au Covenant.

Son idée exagérée de l'importance de l'adoption du

1, Lansing, *The big four*.

Pacte de la Société des Nations, dans le traité de Versailles et sa confiance exagérée sont la source profonde de sa chute. Il ne voulait pas consulter — écrit le sénateur Lodge à propos du Président, ni s'expliquer. — Il était déterminé à maintenir le traité dans tous ses points essentiels, comme il l'avait approuvé à Paris.

En d'autres termes. il était plutôt prêt à détruire le traité de Versailles, destiné à sanctionner une paix victorieuse, après une guerre victorieuse, qu'à permettre une modification dans le texte du Pacte de la Société des Nations, qu'il identifiait avec lui-même... Ses théories guidaient sa dernière décision et effaçaient toute autre considération. Ces quelques lignes nous démontrent son attachement maladif au Covenant, mais il ne faut pas trop les prendre à la lettre, étant donné qu'elles proviennent de la plume du plus grand adversaire politique et même personnel du Président.

Nous pensons que le Président Wilson fut un martyr de son idéalisme, martyr parce qu'il croyait aveuglément en son idéalisme.

Le langage de M. Lodge est inadmissible. Il qualifie de visionnaire M. Wilson en le distinguant de l'homme s'inspirant des visions. Entre ces deux mots, disait l'ancien sénateur, il existe la même différence qu'entre le sentiment qui est généralement aimable et noble et le sentimentalisme, qui est généralement faux et superficiel. De plus, ajoute-t-il, il n'y a pas homme qui ait autant joué avec les mots d'humanité, liberté, idéalisme que le président Wilson. M. Wilson est le maître de l'usage rhétorique de l'idéalisme...

« S'il avait été idéaliste dans le vrai sens du mot à l'égard de Pacte de la Société des Nations par exemple, il aurait sauvé son covenant et tenté de le faire adopter par le Sénat en acceptant quelques modifications. Si un homme veut réellement réaliser un idéal il ne le sacrifiera pas parce qu'il ne peut pas réaliser à la fois tout ce qu'il désire, et estimera toujours le principe plus important que ses détails ou ses qualifications. » Malgré les vérités objectives et même philosophiques des observations de M. Lodge, nous croyons qu'elles méconnaissent la personne à laquelle M. Lodge veut les appliquer. Il ne faut pas oublier que M. Wilson a démontré par les faits en 1913 et en 1917, qu'il sait agir pour son idéal, par conséquent il est exagéré de le présenter comme un jongleur de mots humanitaires. Quant à l'autre observation de M. Lodge, sa portée se réduit considérablement étant donné le caractère autocratique du Président Wilson démontré dans les chapitres précédents. Le président n'était que trop confiant dans ses propres pouvoirs mais ne méconnut à aucun moment son idéal.

Le président Wilson poussé par son kantisme voulait faire sortir l'Amérique de son isolement pour la rapprocher de l'Europe, mais à cause de la faiblesse de sa politique il a obtenu le résultat contraire. En effet, les Etats-Unis, après l'échec de Wilson, ont repris leur politique de non-coopération avec l'Europe, leur attitude est la même qu'il y a cent ans, et ressemble à celle de l'Angleterre, qui, après les guerres napoléoniennes s'est retirée derrière la Manche pour n'en sortir que si son intérêt l'exigeait.

Il est difficile de prédire quand l'intérêt des Etats-Unis les fera sortir de leur isolement? Actuellement les Etats-Unis cherchent, semble-t-il, à vivre moins isolés.

S'il est vrai que toute politique se juge par ses résultats, on peut dire de la politique du Président Wilson que c'était une politique démocratique admirablement entreprise et poursuivie qui a conduit les Etats-Unis à une prospérité inconnue jusque-là, mais que vers la fin de son administration il a quitté cette voie.

M. Wilson nous laisse l'impression d'un jeune orateur qui enthousiasme son public par ses hautes idées, mais qui à cause de son inexpérience ne peut conclure. Le public, pendant ses discours, applaudissait avec frénésie, mais à cause de son manque de précision partait déçu, tout en se souvenant des belles idées qu'il avait entendues..

CHAPITRE VIII

LE RETOUR A LA POLITIQUE TRADITIONNELLE[1]

L'avènement du parti républicain au pouvoir en 1920 fut considéré comme la répudiation complète de la politique du Président Wilson. On disait que c'était un retour à la politique normale « return to normaly » dont la devise est de ne s'occuper des affaires de l'Europe que si les intérêts l'exigeaient. L'idéalisme de M. Wilson, écrit un écrivain américain, fut complètement répudié et la conduite des affaires étrangères confiée au nouveau président. L'administration du président Harding se caractérisait par l'absence d'un programme concret. La victoire du parti républicain fut basée sur une sévère critique de la politique des démocrates.

La politique de Harding commence par ignorer tout ce que son prédécesseur a créé après l'Armistice. C'est ainsi que Harding ignore intentionnellement la Sociéte des Nations et tout ce qui découle du traité de Versailles; en conséquence, les Etats-Unis font une

1. Vitelli, *op. cit.*; Lawrence, *The treaties of peace between Germany and U. S.*, etc.; Latané, *op. cit.*; Gachon, *La politique étrangère des Etats-Unis*, Alcan, 1929; Blakeslee, *op. cit.*; Seligman, *L'impôt progressif.*

paix séparée avec l'Allemagne, l'Autriche et la Hongrie.

Un programme définitif ne fut esquissé que lorsque le parti républicain fut solidement au pouvoir. C'est alors que le président Harding se rendit compte que le Traité de Versailles avait trop changé l'aspect du Monde pour que les Etats-Unis puissent purement et simplement l'ignorer. Ignorer complètement la Société des Nations, c'était exclure les Etats-Unis de toutes les affaires qui concernent le monde entier et par cela même diminuer considérablement leur importance internationale.

C'est pour cette raison que les Etats-Unis ont eu recours à un expédient; ils se font représenter par des observateurs qui donnent aux Etats-Unis une représentation quasi directe dans les affaires internationales qui rentrent dans le cadre du traité de Versailles. C'est ainsi que le Secrétaire d'Etat Hugues donna des pouvoirs au Colonel Georges Harvey, ambassadeur des Etats-Unis en Grande-Bretagne, aux fins de représenter le président Harding dans les délibérations du Conseil Suprême, et pria l'ambassadeur Herrick de prendre part à la Conférence des Ambassadeurs en qualité d'observateur officieux dans la Commission des Réparations. Ce système a très certainement de grands avantages, parce que le pouvoir exécutif, sans aucun assentiment du législatif, peut se mêler dans des affaires sans contrôle du pouvoir législatif. Le Secrétaire d'Etat Hugues disait que sans ce nouveau système l'action du gouvernement aurait été inefficace et qu'il aurait été assailli de demandes d'objections et d'instructions.

Malgré leur titre d'observateurs ou personnalités officieuses les représentants des Etats-Unis avaient autant d'influence dans les Conférences internationales que les autres Puissances. Ceci se constate par le rapport Dawes. Ce rapport fut fait à la suite de la chute de la monnaie allemande et de l'occupation de la Ruhr, pour mettre au point la question des Réparations allemandes.

Les Etats-Unis envoyèrent trois experts pour la Commission des Réparations, notamment le Général Charles G. Dawes, Owen D. Young et Henry M. Robinson. La Commission décidait que l'Allemagne paierait les réparations : 1° sur son budget ordinaire, 2° sur les recettes des chemins de fer et moyens de communication, 3° par des emprunts du Gouvernement garantis par les industries. Grâce au plan Dawes et au plan de stabilisation monétaire, l'Allemagne a pu revenir à une vie économique normale et remplir ses obligations résultant des traités. Ce plan de réparation fut exécuté rigoureusement jusqu'en 1928. C'est à la fin de l'année 1928 que l'Allemagne demanda aux Alliés de réviser le plan Dawes parce que sa situation économique ne lui permettait plus de l'exécuter; de plus elle demandait la fixation définitive du montant des Réparations. Les Puissances ont donné suite à la demande de l'Allemagne, et une commission d'experts indépendants, composée de banquiers particulièrement qualifiés pour examiner la question, s'est réunie en février 1929 sous la présidence du ressortissant américain Owen D. Young. Les travaux sont en cours.

L'arme la plus efficace de la politique américaine contre l'Europe est celle des dettes interalliées. Les Etats-Unis, fortement endettés avant 1914, sont devenus à la suite de la Grande Guerre les créanciers de toutes les nations du monde. Le montant de cette créance est de $: 11.500.000.000 en principal. Cette dette, jusqu'à sa consolidation, fut une arme redoutable dans la main du gouvernement de Washington lui permettant de provoquer des crises économiques en exigeant le paiement immédiat de cette dette.

Faut-il payer les dettes interalliées aux Etats-Unis et peut-on les payer? C'est un terrain de discussion extrêmement fécond pour les économistes, les financiers et les politiciens. Notre sujet ne nous permet pas de traiter cette question en détail car, à elle seule elle nécessiterait un volume séparé.

Il y a des opinions pour et contre. Naturellement tous les économistes européens demandent que l'Amérique fasse une remise de dette à l'Europe, mais même un certain nombre d'économistes américains professent la même thèse. Le plus éminent d'entre eux est le professeur Edwin Seligman. Seligman se demande d'abord s'il faut payer, c'est-à-dire examine la question de justice et d'équité et estime qu'il ne faut pas payer parce que les Etats-Unis, grâce à la Grande Guerre, sont devenus la plus puissante, la plus riche et la plus prospère nation du monde. L'Europe a déjà amplement payé ce qu'elle devait.

Quant à la deuxième question « peut-on payer », M. Seligman estime également que, même si l'Europe

devait payer, elle ne le pourrait qu'en nature, ce qui détruirait le marché américain.

La grande majorité des Américains et surtout les membres du gouvernement ne sont pas de l'avis de M. Seligman et soutiennent que c'est grâce aux Etats-Unis que les Alliés ont gagné la guerre et que les Etats-Unis n'ont fait aucune conquête à la suite de la guerre. Les Etats-Unis ont fourni des matériaux qui justifient cette dette.

Quoi qu'il en soit, il est certain que la dette interalliée est un moyen puissant de maintenir la suprématie des Etats-Unis. Les politiciens réalistes du parti républicain ne peuvent le négliger.

C'est l'Angleterre qui la première a tenté de paralyser l'importance des dettes à l'Amérique par leur consolidation. Une convention fut signée en 1923 en vertu de laquelle la dette britannique devrait être amortie en 62 ans. Pour les premiers dix ans avec un intérêt de 3 % ensuite de 3.5 %. L'amortissement se fera progressivement. Les autres Puissances, vu l'arrangement anglo-américain, ne voulurent pas consolider la dette avec les Etats-Unis que l'on qualifiait de « shylok international ».

Mais les pays européens ont eu besoin de capital américain pour leur reconstruction; or le président Coolidge interdisait aux banquiers de prêter aux Etats qui refusent de consolider leurs dettes envers les Etats-Unis. C'est alors que les pays européens ont commencé à consolider leur dette. Voici le tableau des arrangements :

	Capital	*Intérêts*	*Total*
Belgique (*Dol.*) .	417.780.000	310.050.500	727.830.500
Tchécoslovaquie.	115.000.000	197.811.433	312.811.433
Ethonie	13.830.000	19.501.140	33.331.140
Finlande	9.000.000	12.695.055	21.695.055
France	4.025.000.000	2.822.674.104	6.846.877.104
Gr.-Bretagne....	4.600.000.000	6.505.965.000	11.105.965.000
Hongrie	1.939.000	2.754.240	4.693.240
Italie	2.042.000.000	366.677.500	2.407.677.500
Lethonie	5.775.000	8.183.635	13.958.635
Lithuanie	6.030.000	8.501.940	14.531.940
Pologne	178.560.000	257.127.550	435.687.550
Roumanie	644.590.000	77.916.260	122.506.260
Yougoslavie	62.850.000	32.327.635	95.177.635
Totaux[1]	11.522.354.000	10.621.185.993	22.143.539.993

Le paiement de cette somme signifie une hégémonie américaine consolidée pour trois quarts de siècle sur l'Europe entière. Nous pensons que très certainement les chiffres de ce tableau seront encore plusieurs fois retouchés et réduits si les intérêts des Etats Unis l'exigent et cela arrivera au fur et à mesure que le marché européen devient plus intéressant pour les Etats-Unis que le paiement de la dette interalliée; nous ne croyons pas à une remise complète, ce serait un geste imprudent au point de vue américain et contraire aux traditions financières.

A l'égard de la Russie, l'attitude des Etats-Unis est très nette. « Nous, républicains[2], disait le président Harding, estimons que la Russie a le droit de faire des expériences, mais les Etats-Unis n'auront aucuns rapports avec la Russie tant que le gouvernement de cette dernière n'aura pas reconnu ses obligations internationales et n'aura pas démontré au monde que la Russie

1. Latané, *op. cit.*, p. 697.
2. Vitelli, *op. cit.*, p. 32.

est prête à reprendre sa place parmi les nations civilisées. »

Cette attitude n'a pas changé depuis, malgré les efforts que la Russie a fait pour obtenir sa reconnaissance.

Il est intéressant de remarquer que les présidents Harding et Coolidge ont adopté la théorie de la reconnaissance d'un Etat appliquée par Wilson, mais l'ont étendue; les secrétaires d'Etat ont refusé la reconnaissance de la Russie soviétique bien que le peuple ait adhéré au régime, pour les raisons indiquées dans la déclaration du président Harding.

Le secrétaire d'Etat Hugues a donné une forme un peu étrange à la théorie de la reconnaissance dans l'accord signé à Washington en 1923 avec les Etats de l'Amérique du Centre, par laquelle les puissances signataires refusent dorénavant de reconnaître tout régime installé par un coup d'état, par une révolution ou par la force.

On pourrait justifier artificiellement cette théorie du refus du droit de révolution en disant que le régime parlementaire (le régime des pays signataires du traité) permet aux idées de la majorité de prévaloir. Nous répétons que c'est une explication artificielle, parce que. dans la majorité des pays de l'Amérique du Sud, le régime parlementaire ne sert qu'à masquer la dictature. Si le Parlement permettait vraiment aux idées de la majorité de prévaloir, la révolution ne ferait que troubler l'ordre établi, et, en conséquence, serait un véritable crime. On peut répondre que sous un régime aussi idéal il n'y aurait pas de révolution, et que toute réglementation à ce sujet serait inutile.

Nous croyons que l'accord de Washington ne peut être considéré comme un principe de droit international. Mais au point de vue américain le secrétaire Hugues avait raison. Les Etats-Unis ont des capitaux énormes investis dans les pays de l'Amérique du Centre; ils devaient se garder des régimes provisoires qui nuisent aux intérêts des Etats-Unis. Ils l'ont fait par une convention, ce qui est légitime.

L'administration républicaine a participé aux affaires du monde et spécialement à celles de l'Europe d'une façon plus étendue qu'elle ne le prévoyait. Actuellement les Etats-Unis sortent de nouveau de leur « splendide isolement », c'est inévitable, étant donné l'interdépendance économique actuelle.

L'isolement préconisé par Washington était l'isolement du faible, l'isolement d'après-guerre était l'isolement d'une puissance forte pleine de rancune pour sa déception à Versailles.

Heureusement que la rancune causée par le traité de Versailles commence à se dissiper. Nous en avons déjà des preuves concrètes. La première preuve de cette réconciliation, c'est le pacte Kellog pour la mise de la guerre hors la loi signée en août 1928. La deuxième preuve est fournie par le désir des Etats-Unis d'adhérer à la Cour internationale de Justice de la Haye. Les travaux sont déjà en cours à Genève, pour préparer leur adhésion à cette Cour. Ces deux faits indiquent de façon indéniable que les Etats-Unis désirent une coopération avec l'Europe basée sur la paix et la justice.

APPENDICE

LE PROBLÈME DE L'IMMIGRATION JAPONAISE

Le problème de l'immigration japonaise qui devenait extrêmement aigu en 1924 remonte à l'année 1890.

Les statistiques américaines montrent : qu'en 1890 il y avait sur le territoire des Etats-Unis 2.039 Japonais; en 1900, 24.326, en 1910 72.157, en 1920 111.010. Cet accroissement rapide de la population japonaise nous explique l'inquiétude incessante de l'opinion publique américaine concernant le Japon, son voisin taciturne.

Dès le début l'immigration des Japonais ne plaisait pas aux Américains, pour des raisons économiques et sociales.

Les immigrants de la race mongole, peu civilisés et modestes dans leurs exigences (ils se contentaient d'une livre de riz par jour) travaillaient à bon marché et ainsi diminuaient le niveau des salaires en supplantant les ouvriers américains dans les usines. En second lieu les Chinois ou les Japonais ne sont pas assimilables à cause de la couleur et des traditions. Ils restent japonais après la troisième et quatrième génération. Ils vivent en groupes compacts formant un Etat dans l'Etat. Ce

1. Blakeslee, *op. cit.*, p. 238.

n'est qu'en 1905 que l'opposition contre l'immigration japonaise devint sérieuse en Californie, et le président Roosevelt eut à refuser une loi dirigée à grand'peine contre les Japonais.

Mais l'opposition devenait plus grande de jour en jour et se manifestait par des actes de violences commis contre des élèves japonais dans les écoles de San-Francisco.

Le président Roosevelt, poussé par l'opinion publique américaine, élabora une convention qu'on appelle le « Gentlemen Agreement ». C'est une convention qui est contenue dans une série d'échange de notes entre les gouvernements de Washington et de Tokio dans les années 1907-1908. Par cette convention le Japon ne délivrait plus de passeports aux ouvriers voulant entrer aux Etats-Unis, à l'exception des enfants mineurs et des femmes de Japonais immigrés dans les Etats-Unis.

Mais la convention des Gentlemen n'a pas satisfait la Californie où dans l'année 1909 on avait introduit dix neuf lois anti-japonaises que l'intervention du président Roosevelt put à peine paralyser. MM. Taft et Wilson suivirent la même politique que leur prédécesseur. En 1913 on avait proposé de nouveau toute une série de lois anti-japonaises au Sénat de la Californie dont une n'accordait le droit de vote qu'aux étrangers qui possédaient des terres depuis un certain nombre d'années. Cette loi voulait exclure les Japonais du droit de vote. Le président Wilson protesta énergiquement contre la loi mais elle fut quand même votée.

En 1919 pendant la Conférence de la Paix à Paris le secrétaire d'Etat Lansing conseilla aux Californiens de s'abstenir de toute violence anti-japonaise qui ne ferait qu'entraver les négociations de paix.

En 1920 la haine anti-japonaise reprend avec une plus grande vigueur. Les gouvernements du Japon et des Etats-Unis essayèrent à tout prix de donner satisfaction à la Californie. C'est ainsi que le 1er mars 1920 le gouvernement du Japon fut obligé de ne plus délivrer de passeports aux fiancées par photographies (picture bride). Les fiancées par photographies étaient des jeunes femmes mariées légalement par contumace au Japon avec des jeunes Japonais résidant aux Etats-Unis qui ne connaissaient leurs femmes que par des photographies. Ces mariages ont été pleinement reconnus par les Etats-Unis comme valables parce qu'ils étaient conformes aux lois japonaises. La Convention des Gentlemen n'a pas interdit l'entrée des femmes mariées. Cette lacune contribuait dans une mesure considérable à l'accroissement de la population japonaise.

Toutes ces mesures ne satisfaisait pas encore la population de la Californie et dans la même année les deux gouvernements durent reprendre leurs négociations, M. Roland S. Morris de la part du cabinet de Washington et A. Baron Shidehara de la part du gouvernement de Tokio signèrent en 1921 le traité Morris-Shidehara, mais ce traité, à la suite de la violente opposition de l'opinion publique de la Californie, ne fut pas soumis à la ratification du Sénat.

Depuis vingt ans les présidents Roosevelt, Taft, Wilson et Coolidge ne cessèrent de lutter contre les lois de la Californie avec plus ou moins de succès, mais en n'obtenant rien de définitif. Enfin en 1924 le gouvernement soumit au Congrès une loi réglementant l'immigration en général. Cette loi par une mesure générale excluait presque complètement l'immigration japonaise et donnait ainsi satisfaction aux demandes incessantes de la Californie.

D'une façon générale, cette loi évitait de heurter les susceptibilités du Japon. En vertu de la loi de 1924 on n'admet que le 2 % des Japonais en prenant pour base le nombre des Japonais aux Etats-Unis en 1890 et cent autres personnes, la quote minima pour toute nation. C'est au total cent quarante six japonais qui peuvent dorénavant entrer annuellement aux Etats-Unis. Le Secrétaire d'Etat Hugues soutenait que la nouvelle loi n'abrogeait nullement la Convention des Gentlemen et que par conséquent les ouvriers ne devaient pas être admis.

Le gouvernement désirait que la loi ne fût mise en vigueur que le 1er mars 1926 pour permettre au Japon de stipuler par un traité la suppression complète de l'immigration japonaise. Mais la Chambre des Représentants rejeta la demande du gouvernement.

Le Président Coolidge promulgua immédiatement cette loi intitulée : « Les étrangers qui ne peuvent devenir citoyens ». Elle exclut les Japonais, sauf certaines classes privilégiées et tous les peuples d'Extrême-Orient.

Voilà le résultat d'une animosité qe trente ans.

Toute cette législation est injuste au point de vue du droit international et imbue d'un étroit nationalisme.

CHAPITRE IX

LA CONFERENCE DE WASHINGTON[1]

Le déplacement est le fait le plus caractéristique de l'Histoire. On peut constater des déplacements de pouvoir, des déplacements de politique, etc.. Carthage longtemps régna sur l'Océan, puis fut remplacée par Rome. Venise domina la Méditerranée. La Hanse domina la Baltique. Le Portugal et l'Espagne connurent leurs heures de gloire qui durèrent pendant deux siècles. La Hollande s'assura ensuite la maîtrise des Océans, mais le Trident de Neptune lui fut enlevé aussitôt par la Grande-Bretagne qui depuis le tient fortement entre ses mains. La Méditerranée puis l'Atlantique ont cessé de faire l'objet des préoccupations internationales. Le théâtre des grands événements du monde est en train de se déplacer dans le Pacifique que la caravelle de Magellan traversa la première fois en 1520. Dans un délai plus ou moins long le Pacifique deviendra la Méditerranée du Monde.

Sur les deux rives de l'Océan Pacifique se trouvent deux grands Etats, tous deux des « parvenus » de la

1. Buell, *The Washington Conference* (1922). Archimband, *La Conférence de Washington*. Latané, *op. cit.*

politique mondiale : les Etats-Unis et le Japon. Tous les deux cherchent la maîtrise de l'Océan qui les sépare Voilà le point où leurs intérêts se heurtent.

Le Japon vers 1880 a passé du plus sombre moyen-âge à la civilisation occidentale la plus développée. Pour un pareil accomplissement les pays d'Europe ont eu besoin de quelques centaines d'années; le Japon l'a fait en vingt ans. Ce changement de civilisation a eu comme conséquence une prospérité économique et politique inouïe dans ce pays. Reconnu comme grande puissance après avoir vaincu la Russie (1905) dont il devient le successeur dans la Mandchourie du Sud, en 1910 il annexe la Corée, en 1911 pendant la Révolution chinoise il occupe Hankow, en 1914 il saisit les possessions allemandes en Chine notamment Kiao-Chaou et la presqu'île de Shantoung; en 1915, il formule les vingt et une demandes à la Chine par lesquelles il voulait transformer cette dernière en un véritable protectorat En 1918, en collaboration avec les Etats-Unis, la France et la Grande-Bretagne, le Japon occupe la province maritime de la Sibérie pour y remplacer les troupes tchécoslovaques. D'après ce tableau des faits historiques il n'est pas du tout exagéré de dire qu'en 1919 la plus grande partie de l'Asie était sous la menace d'une hégémonie japonaise, ce qui signifiait que toute influence, sauf l'influence anglaise serait éliminée de cette partie du globe. C'étaient surtout les intérêts des Etats-Unis qui étaient en péril. Pourquoi l'influence anglaise restait provisoirement intacte.

En effet, le Japon ne se sentait pas assez fort pour

opérer seul la « purge de l'influence » des différentes puissances occidentales de l'Asie. Il concluait déjà en 1902 un traité d'alliance avec l'Angleterre pour empêcher la Russie d'avancer en Mandchourie. En 1905 après avoir paralysé l'influence russe les deux puissances renouvelèrent l'alliance qui s'orientait cette fois-ci contre l'influence croissante de l'Allemagne. Grâce à ce traité d'Alliance l'Angleterre restait dans un isolement splendide à l'égard des manœuvres de la politique japonaise. En 1911 le Japon renouvela l'Alliance avec la Grande-Bretagne pour une période de 10 ans. « Il n'y a aucun pays au monde, disait un écrivain américain, qui ait autant profité d'une alliance que le Japon de l'alliance anglaise. »

En 1918 l'Allemagne a été complètement éliminée de la zone d'influence des grandes Puissances. Elle était la deuxième puissance qui était faite « knock-out » par l'alliance anglo-japonaise.

Cependant l'influence des Etats-Unis s'est accrue considérablement dans l'Asie. Leur influence ne datait que de la déclaration par John Hay de la Doctrine de la Porte Ouverte en 1900. Leur influence était faible et presque négligeable pour les grandes puissances en compétition. Elle s'est accrue considérablement avec la prospérité des Etats-Unis. Elle s'exerçait surtout en Chine. Les Etats-Unis, pour contrebalancer l'alliance anglo-japonaise dans l'Extrême-Orient, ont soutenu partout les intérêts du Céleste Empire. Ce sont eux seuls qui se sont opposés avec la plus grande véhémence à l'impérialisme japonais pendant la Grande Guerre et

après la guerre, surtout dans l'affaire de Shantoung. Voilà donc les Etats-Unis substitués à l'influence allemande éliminée pendant la Grande Guerre. L'Alliance anglo-japonaise se tourna naturellement contre les Etats-Unis et ceci fut profondément ressenti en Amérique.

Voici comment cette alliance travaillait contre les Etats-Unis.

Nous avons montré que les Etats-Unis ont refusé la ratification du traité de Versailles contenant le Pacte de la Société des Nations et qu'ils n'ont accepté aucun mandat. En conséquence, l'administration du Président Harding faignit d'ignorer complètement l'institution de Genève. En ce qui concerne la question des mandats, le Secrétaire d'Etat Hugues adopta complètement le point de vue du Secrétaire d'Etat Colby. Par la convention de San Remo du 25 avril 1920, la Grande-Bretagne et la France se sont entendu pour exploiter les huiles de la Mésopotamie dans la proportion de 75 %, 25 % en faveur de la Grande-Bretagne. La Grande-Bretagne signifia aux Etats-Unis que ceux-ci ayant refusé d'adhérer à la Société des Nations ne pouvaient s'immiscer dans cette question. A ceci le secrétaire Colby répondit par la note suivante : « Les Puissances alliées et Associées ont le droit de déterminer le régime politique des territoires sous mandat qui leur incombent directement en vertu de la guerre contre les Empires Centraux. Les Etats-Unis ayant participé à ce conflit et ayant contribué à son heureuse issue ne peuvent pas admettre qu'une Puissance Associée, si petite soit-elle, soit exclue

de toute discussion ou des conséquences de la victoire ou de toute participation aux droits et privilèges assurés dans les mandats prévus par les traités de paix[1] ».

Le Japon répondit aux Etats-Unis en soutenant que ces derniers n'avaient pas le droit de s'immiscer dans les affaires concernant les anciennes possessions allemandes dans le Pacifique. Quand le Conseil Suprême à Paris avait donné mandat au Japon d'administrer les îles au-dessus de l'Equateur, le Président Wilson avait fait des réserves en vue d'une discussion ultérieure concernant l'île de Yap; cette dernière présentant une importance considérable pour les Etats-Unis comme station télégraphique.

Le Secrétaire d'Etat Hugues, récemment nommé secrétaire d'Etat pour les Affaires étrangères, adressa le 2 avril 1921 la note suivante au Japon : « Il est hors de question que le droit de disposer des possessions d'outre-mer de l'Allemagne n'a été acquis que par la victoire des Puissances Alliées et Associées, et il est certain que le gouvernement du Japon ne peut nier la participation des Etats-Unis à cette victoire. De cela il découle que le droit appartenant aux Puissances Alliées et Associées du fait de la victoire commune est partagé par les Etats-Unis et qu'on ne saurait disposer des possessions d'outre-mer de l'Allemagne, sans l'assentiment des Etats-Unis[2] ».

Cette discussion finit heureusement par la reconnaissance au Japon par les Etats-Unis des îles au-dessus

1. Latané, *op. cit.*, p. 638.
2. Latané, *op. cit.*, p. 639.

de l'Equateur à la condition que ce dernier reconnaîtrait aux citoyens des Etats-Unis le droit d'y résider et d'y construire des stations radiotélégraphiques.

Il faut que nous saisissions que derrière toutes ces controverses il y avait la main de l'Alliance anglo-japonaise qui voulait complètement éliminer l'Oncle Sam des eaux orientales du Pacifique. En pareille circonstance, la menace d'une guerre avec le Japon et éventuellement avec la Grande-Bretagne était trop vive dans les esprits des Américains pour ne pas préoccuper la diplomatie américaine. Cette tension politique avec le Japon fut très certainement la cause principale de l'adoption par les Etats-Unis de l'immense programme naval.

Pour parer à cette menace, le premier pas du programme de la politique de Harding fut de proposer une convention pour la limitation des armements.

La Société des Nations ne pouvait proposer quelque chose de sérieux sur le désarmement parce que les Etats-Unis n'y auraient pas participé. Donc une proposition sérieuse ne pouvait venir que des Etats-Unis Le Président, alors candidat à la présidence, avait promis la convocation d'une conférence à ce sujet.

La Conférence Impériale Britannique en été 1921 discuta le renouvellement de l'Alliance Anglo-Japonaise. C'était le moment opportun pour la diplomatie américaine d'entrer en action.

A côté de ces raisons politiques qui justifiaient la convocation d'une conférence, il y en avait d'autres de nature économique.

Tout d'abord c'était la volonté du peuple américain de voir diminuer le coût de la vie qui augmentait continuellement à cause de la majoration incessante des impôts, par suite des dépenses pour les armements.

Deuxièmement, le peuple américain désirait voir cesser l'agitation belliqueuse[1] et prévaloir la volonté du parti démocratique d'appliquer dans la mesure du possible son programme de paix mondiale.

La troisième raison fut la nécessité de résoudre la crise économique. L'état d'insécurité où se trouvait le monde entier et la difficulté de la circulation à cause de l'imprécision de la situation politique des pays ne permettait pas aux Etats-Unis d'exporter l'excédent de leur production; la conséquence en était nécessairement une grande crise économique. La solution de cette crise exigeait le règlement de la situation politique du monde.

Voilà les raisons pour lesquelles le Président osculait les différents gouvernements en vue de connaître leurs opinions concernant une conférence de désarmement.

La Grande-Bretagne accueillit très favorablement l'idée du désarmement, surtout celui sur mer. Elle était épuisée par la Grande Guerre et ne se sentait pas en mesure de suivre les programmes navals des deux pays enrichis par la guerre : les Etats-Unis et le Japon. Ainsi la Grande-Bretagne ayant à choisir entre l'alliance

1. Il est intéressant de voir les livres et les journaux de l'époque qui craignent la guerre et ne la souhaitent pas.

avec les Etats-Unis ou le Japon préférait une conversation à trois.

Le cabinet de Tokio lui aussi réalisait bien les difficultés d'une guerre avec les Etats-Unis surtout parce que l'alliance anglaise ne lui paraissait plus aussi sûre à cause de l'opposition des gouvernements des Dominions britanniques, il se décida à modifier sa politique impérialiste en Extrême-Orient et à atteindre ses visées par voie d'entente et de transaction. C'était de la diplomatie anglaise habillée en kimono. En somme le Japon lui aussi devenait favorable à une conférence de désarmement.

En conséquence, le 10 juillet 1920, le Président Harding invita à une conférence de désarmement la Grande-Bretagne, la France, l'Italie, le Japon et la Chine. On invita ensuite également la Belgique, la Hollande et le Portugal. Voici le programme de la conférence :

1° Limitation des armements navals :

a) Principe servant de base.

b Etendue de cette limitation.

c) Exécution des décisions prises.

2° Mesures à prendre pour contrôler les nouveaux procédés de guerre.

3° Limitation des armements terrestres.

Questions concernant le Pacifique

1° Questions concernant la Chine.

a) Principes.

b) Leur application.

Intégralité territoriale et d'administration.

La porte ouverte, égalité de droits pour le commerce et l'industrie, concessions, monopole et privilège économiques, développement des lignes de chemins de fer de l'Est chinois. Etat actuel des engagements pris pour la Chine.

2. La Sibérie (même subdivisions).

3. Mandats sur les îles du Pacifique.

Voilà, en résumé, tous les problèmes importants posés par le Président Harding.

Certes, il y a certaines questions, comme celle de la Chine, que le Japon aurait préféré traiter directement avec la Chine, en vue d'obtenir de meilleures conditions. Le Japon ne cacha pas son désir de voir écarter quelques points du programme, mais ses tentatives échouèrent devant la résistance du Secrétaire d'Etat Hugues,

Il est intéressant de donner des détails sur l'organisation de cette Conférence. Le Secrétaire d'Etat Hugues à la première session de la Conférence, adjura les invités de mettre en application le principe de la diplomatie ouverte, nous n'insisterons pas sur les avantages et les désavantages de ce système; mais on peut dire qu'une partie du résultat de la Conférence de Washington est dû à ce nouveau principe.

On a donné la plus grande publicité à la Conférence afin de consulter l'opinion publique sur certains points.

Le but de la délégation américaine fut de limiter les armements navals dans une mesure compatible avec la sécurité des Etats-Unis, par conséquent elle ne pouvait proposer de maintenir le statu quo, ce qui aurait

signifié le maintien de la suprématie de la Grande-Bretagne sur la Mer.

Voici le tableau comparatif de l'état de la flotte anglaise, américaine et japonaise concernant les grosses unités au moment de la convocation de la Conférence de Washington.

Les bateaux de ligne (capital ships) construits et en construction

	1921	1924
Etats-Unis		
Bateaux	17	33
Desplacement	467.250	1.117.650
Canons	18	340
Tonnage	11.989.176	28.597.176
Grande-Bretagne		
Bateaux	32	33
Desplacement	808.200	808.200
Canons	28	284
Tonnage	19.080.000	19.080.000
Japon.		
Bateaux	11	17
Desplacement	319.140	543.140
Canons	10	164
Tonnage	7.480.00	13.415.400

D'après ce tableau on voit qu'en 1921, la Grande-Bretagne possédait encore la suprématie mais qu'en 1924 elle devait la perdre, elle ne pouvait plus lutter contre des pays qui étaient très peu atteints par la guerre.

La politique américaine exploita habilement cette faiblesse financière de la Grande-Bretagne. C'est ainsi que Hugues soumit à la première session de la Conférence un plan de désarmement par lequel il donnait aux Etats-Unis une grandeur navale égale à celle de la Grande-Bretagne. Hugues demandait notamment l'admission de quatre principes pour la discussion sur le désarmement naval :

1. Que tout programme de construction de bateaux de ligne soit abandonné.

2. Que d'autres réductions soient faites par la destruction (scrapping) de certains vieux bateaux.

3. Qu'en général on prenne en considération la force navale existante des puissances en cause.

4. Que le tonnage du « capital ship » soit considéré comme mesure de la force de la flotte et comme standard pour l'admission des moyens auxiliaires de combat, comme les croisières, les torpilleurs, les sous-marins ou les bateaux porteurs d'avions.

Selon ce plan on admettait 500.000 tonnes de « capital ship » pour les Etats-Unis, 500.000 tonnes pour l'Angleterre et 300.000 tonnes pour le Japon. Le rapport (ratio) devait être 5-5-3.

En conséquence on devait détruire :

Etats-Unis	15 neufs	618.000	
	15 vieux	227.740	
	———30	———	845.740
La Gr.-Bretagne ..	4 neufs	172.000	
	19 vieux	411.375	
	———23	———	583.375
Le Japon	7 neufs	289.130	
	10 vieux	159.828	
	———17	———	448.958
	60		1.878.073

Le Japon, par l'intermédiaire de son délégué l'amiral Kato, protesta contre ce plan et essaya de démontrer que le Japon est une puissance essentiellement navale et que pour sa sécurité nationale il désirait que le rapport soit de 10-10-7 au lieu de 10-10-6 mais cette proposition fut rejetée par le principe général du projet de M. Hugues qui prenait pour base la force existante des puissances; les experts américains démontrèrent que si on suivait strictement ce principe, le Japon ne pouvait avoir plus de 4.5 sur 10. Sur ce point, la diplomatie japonaise fut donc battue. Selon le projet américain, le Japon devait détruire son grand superdreadnought en construction, le « Mutsu ». C'était un navire qui dépassait en grandeur et vitesse les plus grands superdreadnoughts américains et anglais. La délégation japonaise ne voulut naturellement pas renoncer de bon cœur au Mutsu; or le maintien du Mutsu aurait assuré au Japon la ratio de 10 - 10 - 7. La délégation japonaise persista dans son point de vue,

et le baron Kato soutint que le projet américain de limitation d'armement naval ignorait la théorie de l'équilibre et mettait en danger les fondements de la paix du monde. On répondit au Japon que le Mutsu n'était pas encore fini. Mais le Japon resta intransigeant. Il offrait la destruction du « Settsu » vieux navire de 1912 avec des canons de 12 pouces, tandis que ceux du Mutsu étaient de 16 pouces.

Le 15 décembre, l'accord fut réalisé en ce sens que les Etats-Unis étaient autorisés à terminer la construction de deux navires de guerre de la classe West Virginia qui étaient déjà prêts à raison du 90 % mais qu'on comptait détruire. La Grande-Bretagne elle aussi fut autorisée à bâtir deux des 4 superdreadnoughts autorisés en août. Par ce nouvel arrangement on a rétabli la ratio 5 - 5 - 3. Le « Mutsu » fut terminé mais la construction des superdreadnoughts britanniques fut reprise, c'est ainsi que le Japon contraignit la Grande-Bretagne à une dépense de presque 20.000.000 dollars dans l'intérêt du désarmement.

Voici l'importance des flottes des trois puissances fixées par la Conférence :

	Etats-Unis		Grande-Bretagne		Japon	
.	18	500.650	22	604.450	10	299.700
Dans le projet .	18	525.850	20	582.050	10	313.300

A la France et à l'Italie le projet Hugues n'accordait que la ratio 1,75. C'était un traitement manifestement

njuste à l'égard de la France qui est la seconde puissance coloniale du monde et dont la sécurité nationale ou coloniale exige très certainement une flotte beaucoup plus grande que celle du Japon. C'était une véritable humiliation de la France contre laquelle la délégation française ne cessa de protester. En effet par la limitation des armements navals la Grande-Bretagne économisait une immense somme d'argent n'ayant plus l'obligation de concourir avec les Etats-Unis, d'autre part le Japon limitait la puissance navale des Etats-Unis, son voisin le plus dangereux. Nous avons vu plus haut les avantages concédés aux Etats-Unis, la France, au contraire, n'en obtenait aucun. Elle passait du deuxième degré au quatrième degré des puissances navales; cette situation est certes incompatible avec sa situation géographique et avec sa sécurité nationale et coloniale.

L'opposition française à la ratio de 1,75 a soulevé une violente polémique dans l'opinion publique des pays anglo-saxons. On accusa la France d'impérialisme tandis qu'elle ne demandait que sa part honorable pour ainsi dire. Il y eut surtout une lutte acharnée entre la délégation britannique dirigée par M. Balfour et la délégation française dirigée par M. Briand, concernant la suppression complète des sous-marins. L'admission de la suppression des sous-marins aurait signifié qu'en cas de conflit le pays dont la flotte était plus grande devait nécessairement triompher. Le 16 décembre, M. Hugues exhorta télégraphiquement la délégation française qui retournait à Paris, à admettre la ratio

1,75. M. Briand y consentit, mais refusa d'admettre toute limitation concernant les croiseurs, torpilleurs et les sous-marins. L'Italie accepta la même ratio que la France et c'est par l'intransigeance de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis à l'égard de la France que la Conférence de Washington échoua sur un des points les plus importants. Il n'y a pas de limitation pour la construction des croiseurs, en d'autres termes on peut en construire autant qu'on veut, s'ils ne dépassent pas 10.000 tonnes.

Nous pensons qu'au point de vue pratique peu importe que la Conférence de Washington n'ait pas réglé la question des sous-marins, des gaz asphyxiants, et des cartouches dum-dum ; ces traités ne seront que des chiffons de papier s'il s'agit de la défense de l'existence d'une nation. On trouvera là très probablement une raison quelconque pour en faire l'usage. La guerre de 1914 nous a fourni des exemples douloureux sur ce point. Les Allemands disaient qu'ils employaient des cartouches dum-dum parce que les Alliés en employaient, les Alliés répondaient par les mêmes arguments jusqu'au jour où tous ont fini par les employer.

Le Japon, en compensation de l'acceptation de la ratio 5-5-3 demandait un autre grand sacrifice encore de la part des Etats-Unis, l'arrêt de la construction des fortifications dans le Pacifique. L'admission de ce point est une des grandes victoires de la diplomatie japonaise à Washington. Les Japonais savaient qu'une attaque sérieuse de la part des Etats-Unis ne pouvait se produire que si ces derniers avaient une forte base

navale sur les îles Philippines. Sans cette base navale la Puissance qui voudrait attaquer le Japon devrait posséder une flotte trois fois plus grande que celui-ci. Or la puissance de la flotte américaine à cause de la distance (4500 milles marins) diminuerait de moitié en cas d'attaque contre le Japon.

La délégation américaine était dans une situation délicate. L'admission de cette demande restreignait l'influence que les Etats-Unis exerçaient pour le maintien de la doctrine de la Porte Ouverte et en même temps exposait les îles Philippines à une attaque éventuelle de la part du Japon.

Si les Etats-Unis désiraient vraiment un désarmement, ils ne pouvaient refuser les demandes du Japon. Les Etats-Unis ont fini par céder à la demande du Japon, réserve faite des îles Hawaï, de l'Australie et du territoire du Japon proprement dit et de Singapore où la Grande-Bretagne a construit déjà avant la Conférence de Washington le plus grand dock du monde.

La ratio de 5-5-3 met les flottes de la Grande-Bretagne, des Etats-Unis et du Japon sur un pied uniquement défensif. Chaque flotte est assez forte pour défendre son propre territoire et aucune ne peut attaquer le territoire de l'autre. Chaque flotte ne peut agir que dans sa propre sphère, et non faire de nouvelles conquêtes dans le monde.

Par conséquent, le traité de Washington est basé sur le principe « le pouvoir empêche le pouvoir », l'influence des Etats-Unis en Chine ne peut être dorénavant que purement morale.

Tant que l'alliance anglo-japonaise existait les Japonais étaient sûrs que Singapore ne les menacerait jamais, au contraire les Etats-Unis pouvaient craindre en cas d'attaque du Japon une lutte contre une flotte dans « la ratio » de 8-5. Avec l'anéantissement de l'alliance anglo-japonaise cette crainte des Etats-Unis devait disparaître. Mais il subsistait une autre combinaison. Le Japon en cas de conflit pouvait se voir attaquer par les flottes britannique et américaine dans la ratio de 10-3 avec Singapore comme base navale et le cas échéant les Etats-Unis eux-mêmes, malgré l'anéantissement de l'alliance anglo-japonaise (les alliances naissent spontanément si l'intérêt des pays l'exige) pouvaient être attaquées par les flottes britannique et japonaise. Pour parer à ces éventualités il a fallu chercher autre chose et on a trouvé ce qui s'appelle aujourd'hui le traité à Quatre. Dans la quatrième session plénière de la Conférence le sénateur Lodge, proposa, à la demande des Délégations britannique, japonaise et américaine un traité en vertu duquel la Grande-Bretagne, la France, les Etats-Unis et le Japon s'obligeaient à respecter leurs possessions réciproques dans les régions du Pacifique. Ce traité devait remplacer l'Alliance Anglo-Japonaise par une alliance dont le résultat serait la paix dans le Pacifique. En cas de dispute, il fallait s'adresser à la conférence des parties signataires qui en jugeraient

Ce traité devait rester en vigueur pendant dix ans dès sa signature. Avant la signature du traité un petit malentendu se produisit. Le président Harding, dans

une déclaration faite à la Presse, soutenait que l'expression du traité « les possessions insulaires » du Pacifique ne comprenait pas le Japon proprement dit, parce que dans ce cas les Etats-Unis devenaient les garants de l'intégrité du Japon. Cette déclaration était manifestement contraire à l'interprétation de la délégation américaine. Le Président, après avoir pris connaissance de cette interprétation rectifiait sa déclaration faite à la Presse. Mais l'opinion publique américaine n'était pas satisfaite, elle ne voulait sous aucun prétexte garantir l'intégrité du Japon, et la délégation américaine pour ne pas voir refuser le traité par le Sénat adhéra à l'interprétation originale du Président. Le Japon ne s'en offensa pas, car il n'avait pas besoin de la garantie d'autrui pour la protection de son territoire proprement dit. Le 4 février 1922, dans un traité supplémentaire, on précisa donc que dans l'expression de possessions et dominions insulaires on ne comprendrait du territoire japonais que la Sakhaline du Sud ,les îles Formoses, les Pescadores et les îles sous le mandat du Japon.

Les rives du Pacifique étaient donc pacifiées par le traité à quatre (ou le traité des Quatre Puissances) qui venait remplacer l'Alliance Anglo-Japonaise.

Il y a une différence profonde entre ces deux traités. L'Alliance Anglo-Japonaise était une alliance d'attaque pour monopoliser la suprématie en Asie au profit de la Grande-Bretagne et du Japon. Au contraire le traité des Quatre Puissances n'envisage aucune conquête mais se base sur le respect du statu quo dans le Pacifique avec le concours de toutes les Puissances intéres-

sées dans le Pacifique[1], ce traité est donc une sorte de transformation d'une société en nom collectif en société anonyme. A la différence de l'Alliance Anglo-Japonaise le traité des Quatre Puissances ne contient aucune obligation de recourir à la guerre. Ce n'est pas un traité d'alliance mais un traité d'abnégation et d'abstention. Cette idée était bien précisée par la réserve faite par le sénateur Brandeg le 24 mai 1922 selon laquelle les Etats-Unis, aux termes du traité, entendaient ne pas faire d'alliance et ne pas s'obliger à défendre un des signataires du traité.

Le résultat principal était atteint par les Etats-Unis; l'Alliance Anglo-Japonaise était anéantie.

Une autre question intéressante traitée à la Conférence de Washington, fut le désarmement terrestre, mais malheureusement, par l'opposition irréductible de la France, elle ne donna aucun résultat. M. Briand, dans un discours dont la force de persuasion était inattendue, expliqua à la Conférence que la France dans les conditions actuelles ne pouvait désarmer sur terre, si les Puissances ne garantissaient pas sa défense nationale; M. Briand avait raison, car en ce temps l'esprit de revanche de l'Allemagne était extrêmement violent.

En dehors de la Conférence, il y eut des pourparlers entre le Japon et la Chine pour la restitution du territoire de Shantoung. La question ne pouvait pas être portée devant la Conférence parce que la Grande-Bretagne, la France et l'Italie étaient signataires du

1. Les Etats signataires ont assuré la Hollande et le Portugal qu'ils respecteront leurs possessions dans le Pacifique.

traité de Versailles qui reconnaissait son annexion au Japon. Le Japon tâcha d'ajourner les pourparlers pour traiter seul à seul sans l'assistance des observateurs de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis qui comme de véritables curateurs veillaient à ce que les intérêts de la Chine ne soient pas lésés. Vers le 6 janvier la délégation japonaise parut s'entendre avec la Chine sur la question d'ajournement des questions litigieuses. La conférence paraissait ainsi avoir épuisé son programme. Mais le 7 janvier à une session de la Maison Blanche un groupe de sénateurs fit entendre au secrétaire d'Etat Hugues que si la question chinoise n'était pas résolue par la Conférence, le Sénat refuserait toute ratification des traités conclus à la conférence. Devant cette menace M. Hugues et M. Balfour, président de la Délégation britannique, après de grands efforts réussirent à réaliser un accord entre le Japon et la Chine d'après lequel le Japon rétrocédait le territoire de Shantoung à la Chine.

Cet accord fut ensuite incorporé dans les deux traités dont l'un réglait le régime douanier de la Chine et l'autre rétablissait la porte ouverte en Chine (voir *infra*).

L'arrangement du Japon avec la Chine ainsi que la reconnaissance du régime de la Porte Ouverte en Chine par le Japon sont un signe de changement profond dans sa politique extérieure. C'est l'abandon de la politique imbue de visions d'hégémonie et d'impérialisme dont il donna un si éclatant exemple en 1915. L'opinion publique japonaise a préféré une hégémonie tacite sur les eaux du Pacifique sanctionnée par des accords à une guerre avec les Etats Unis dont les résultats étaient

extrêmement incertains. Le Président du Conseil du Japon Takashi disait que « la Quadruple entente qui pour le Japon remplace l'Alliance Anglo-Japonaise a une très grande importance, et éloigne toute chance de guerre... En raison de la garantie, la position du Japon s'est fortifiée dans l'Extrême-Orient. Si l'on veut bien se fier aux paroles d'un politicien qui s'explique devant le Parlement de son pays, le comte Uchida, ministre des affaires étrangères du Japon, en déclarant que « le maintien et la consolidation de la paix générale dans la région de l'Océan Pacifique sont assurées par ce nouveau traité » marquait un changement certain dans la politique du Japon.

La ratification de l'œuvre de la conférence de Washington fut difficile, comme toute ratification au Sénat américain; le traité des Quatre Puissances fut considéré d'une brièveté ridicule (baffling brevity). On objectait pour briser l'Alliance Anglo-Japonaise que les Etats-Unis avaient renoncé à construire des fortifications nouvelles sur les îles Guam et les Philippines. Le Sénat a fini quand même par ratifier le traité.

La trêve navale, selon l'expression du Secrétaire d'Etat Hugues, semblable aux trêves de Dieu du Moyen-Age, était établie pour une période de dix ans.

Le changement de politique du Japon éloigna une guerre qui paraissait imminente entre le Japon et les Etats-Unis. Ces deux résultats seuls sont déjà suffisants pour que la Conférence ait une valeur internationale positive,

Le traité des Quatre Puissances basé manifestement

sur le principe que « le pouvoir arrête le pouvoir » a changé la perspective d'une guerre navale en une perspective de paix navale.

Des traités semblables existaient déjà dans l'histoire diplomatique; ainsi en 1890 l'Allemagne, le Danemark, la France, la Grande-Bretagne, la Hollande et la Suède s'engagèrent à respecter les droits « souverains » dont ils jouissaient dans les régions de la Mer du Nord.

Si les Puissances signataires des traités à Washington sont de bonne foi et désirent la paix, elles poursuivront peut-être, en 1932 la voie ouverte par la Conférence de Washington.

CHAPITRE X

LA DOCTRINE DE LA PORTE OUVERTE[1]
(Open Door Doctrine)

Aujourd'hui la doctrine de la Porte Ouverte est devenue un des principes directeurs de la politique américaine dans l'Extrême-Orient (notamment en Chine) dont l'importance est comparable à celle de la Doctrine de Monroe

D'une manière générale, par la Doctrine de la Porte Ouverte on proclame la liberté de commerce pour toutes les nations de la Chine et l'intégrité de la Chine.

La clause de la nation la plus favorisée a engendré la Doctrine de la Porte Ouverte. Cette formule fut pour la première fois employée par les Etats-Unis dans leurs premiers traités commerciaux (1833). En son état actuel, la Doctrine de la Porte Ouverte n'est qu'une clause collective de la nation la plus favorisée à l'égard de la Chine. L'expression de Porte Ouverte n'apparaît qu'en 1898 en Angleterre et un an plus tard aux Etats-Unis.

1. Ban, *The Open Dow Doctrine* (New-York, 1923); Latané, *op. cit.*; Archimbaud, *op. cit.*; Millard, *Conflit of Policies in Asia.*

Quelle est l'origine de cette doctrine? L'application du principe de la liberté du commerce ou d'égale opportunité de trafic comme disent les Anglo-Saxons, fut demandée pour la première fois en Chine par l'Angleterre, qui pour briser les portes fermées pendant de longs siècles à l'égard de l'étranger avait entrepris la guerre d'opium en 1840-42. Dès lors, le droit des nations de faire le commerce dans le monde entier et le cas échéant de l'exiger par les armes, fut érigé en principe de droit international public.

Quant aux Etats-Unis ils n'entrèrent en scène que deux ans plus tard en 1844; c'est à ce moment que l'escadre navale commandée par le Commodore Kearny exigea des Chinois l'assurance qu'ils accorderaient aux Etats-Unis les mêmes droits et privilèges commerciaux qu'à la Grande-Bretagne et dans le traité d'amitié négocié par Caleb Cushing en 1844 on inséra la clause suivante : « Les citoyens des Etats-Unis... en aucun cas ne seront soumis à des taxes plus fortes que celles qui sont imposées à n'importe quelle autre nation... Si des avantages ou privilèges sont concédés à une autre nation par la Chine les citoyens des Etats-Unis seront investis de plein droit de ces avantages ou privilèges. »

On peut donc affirmer que longtemps avant l'apparition complète de la Doctrine de la Porte Ouverte, le principe de la liberté du commerce prévu dans les clauses de la nation la plus favorisée était appliqué en Chine.

Le deuxième principe consiste dans le maintien de l'intégrité territoriale de la Chine; ce principe existait déjà implicitement dès le traité Wang Hiya (1844),

mais c'est en 1858 le Burlingame traité conclu entre les Etats-Unis et la Chine qui stipulait explicitement le respect de la souveraineté et de l'intégrité de la Chine... Les droits des citoyens des Etats-Unis et le libre exercice de leur commerce sont garantis sur toute l'étendue du territoire chinois; cette garantie en aucun cas ne servira à dépouiller les autorités chinoises de leurs droits de juridiction et de leurs droits régaliens à l'exception toutefois des droits expressément suspendus par un traité.

Le principe du respect de l'intégrité des Etats est un principe reconnu de droit international qui fut souvent violé par les grandes Puissances, surtout en Chine. La politique américaine depuis le Burlingame traité a appliqué ce principe dans ses relations avec le Céleste Empire.

Nous voyons donc que la Doctrine de la Porte Ouverte existait déjà dès les premières relations de la Chine avec l'étranger. Pourquoi devons-nous en étudier les compléments et en parler soixante-dix ans après sa formation dans un ouvrage qui traite de la politique récente des Etats-Unis. C'est parce que la Chine pendant tout ce temps-là ne fit que violer les traités conclus, diminuant ainsi la confiance que les autres nations avaient en sa parole, mais exigeaient des garanties réelles, des véritables concessions de souverainetés. Il se formait une véritable course pour les concessions des Grandes Puissances qui évidemment ne tardait pas de transformer la Chine en un point de collision de toutes les politiques du monde.

Vers la fin du XIXe siècle la Chine s'est dépouillée de neuf grands départements qui constituaient le principal cordon de sa sécurité. En 1881 elle donnait les îles Liutchiu au Japon, les parties de l'ouest de l'Ili à la Russie, en 1885 le Tonkin et l'Annam à la France, le Burma de Nord et le Siklim à la Grande-Bretagne, en 1895 la Korée, l'île de Formose et des Pescadores au Japon.

En plus, les Grandes Puissances, après la constitution de leur unité nationale, se lancèrent sur la Chine pour morceler ce pays victime de ses idées archaïques. Tout d'abord elles détachèrent des bases stratégiques afin d'avoir des points d'appui pour l'exploitation commerciale de la Chine. Prenant pour prétexte l'assassinat de deux prêtres catholiques l'Allemagne saisit en 1897 Kiaochow qu'elle acquérait en 1898 pour quatre vingt dix neuf ans. La Russie saisit Port Arthur et Talieuvou en 1897. La France demandait le Kioang Tchouvan. La Grande-Bretagne obtenait la concession de Kowloon.

Les Grandes Puissances, après avoir obtenu la concession d'une série de territoires, se mirent à exploiter leurs richesses et c'est alors que commence une nouvelle course pour les concessions de chemins de fer. Chacune des Puissances obtenait des concessions plus ou moins grandes pour la constitution des réseaux de chemins de de fer. Ce steeple-chase pour les concessions atteignit son paroxysme quand la ligne reliant la capitale de la Chine avec la vallée du Yangtche fut cédée à la Belgique, cette dernière soutenue par la Russie et par la France, étant en compétition, ce fut la Belgique qui

obtint la concession. La Grande-Bretagne, pour compenser cet échec, demanda à la Chine en 1898 un promesse d'inaliénablité de la vallée du Yangtche ; les autres Puissances à leur tour obtenaient également des promesses d'inaliénation pour sauvegarder leurs sphères d'intérêt.

Ce régime des sphères d'intérêt donna lieu à une série de petits conflits. C'est pour mettre fin à ces querelles qu'en 1898 les banquiers allemands et anglais convinrent de fixer les limites de leurs sphères d'intérêt.

En 1899 la Russie elle aussi fixait avec la Grande-Bretagne, les limites de sa sphère intérieure à l'égard de cette dernière. Le régime des sphères d'intérêt avait nécessairement pour conséquences d'annihiler le principe de la liberté de commerce et de l'intégrité de la Chine. Les Puissances avaient généralement des droits exclusifs d'exploitation sur les territoires dont elles tenaient la concession. En plus les Puissances s'octroyèrent dans ces hinterlands des diminutions de tarifs de chemins de fer et ainsi l'effet des clauses de la nation la plus favorisée était nul ou presque nul. Ce régime des hinterlands menaçaient l'intégrité de la Chine parce qu'il y créait des véritables Etats séparés bénéficiant de conditions économiques spéciales.

La menace que comporte ce régime n'a pas échappé à la vigilance du Parlement anglais et le 1er mai 1898 la Chambre des Communes votait la résolution suivante : « Il est d'un intérêt vital pour le commerce et l'influence britannique que l'indépendance de la Chine soit maintenue.» C'est une preuve de plus que ce sont des intérêts purement matériels qui sont à l'origine de la créa

tion des libertés ou de l'indépendance des peuples.

L'Angleterre ne tardait pas à suggérer aux Etats-Unis une action commune en cette matière. Les Etats-Unis voyaient là un moyen excellent de faire cesser la concurrence déloyale en Chine et y assurer une situation convenable au commerce américain, c'est ainsi qu'en 1899 John Hay envoyait à Berlin, St-Petersbourg, Tokio, Rome et Paris une note circulaire, pour maintenir une politique de porte ouverte et pour assurer le commerce du monde en Chine sur la base d'une égalité de traitement dans les sphères d'influence établies.

Le 20 mars 1900 Washington reçut déjà la réponse de toutes les Grandes Puissances qui acceptaient unanimement le principe.

Voilà comment fut formulée la première fois la doctrine de la porte ouverte. Le mérite des Etats-Unis consiste à l'avoir formulée pour la première fois d'une façon claire et explicite, sous la garantie solidaire des grandes puissances ce qui n'avait existé qu'implicitement sans aucune garantie dans les clauses de la nation la plus favorisée.

Le morcellement de la Chine par les concessions produisit une réaction des plus barbares et des plus sanglantes.

Les conservateurs mécontents de l'empereur Kang Jiu-Wei conspirèrent contre lui et le détrônèrent. A celui-ci succéda l'impératrice douairière, réactionnaire xénophobe, qui attribuait les malheurs de la Chine à l'influence étrangère. C'est pour cela qu'elle encouragea une bande de révolutionnaires appelés les « Boxers »

à chasser les diables étrangers du « Céleste Empire ». Dans l'année 1900 la Révolution éclata. Les révolutionnaires attaquèrent les légations, et les étrangers. Massacrer tout étranger était leur devise. Toutes les Grandes Puissances du monde sont intervenues pour défendre leurs intérêts; la révolution une fois vaincue il y aurait eu un véritable partage de la Chine si Washington n'était pas intervenu par la voix de John Hay. John Hay, le 3 juillet 1900, notifiait aux Puissances sa seconde note circulaire par laquelle il réaffirmait aux Puissances que les Etats-Unis désiraient maintenir la politique commencée en 1857, celle de la liberté du commerce et de la sauvegarde de l'intégrité de la Chine. Depuis cette deuxième note, l'intégrité de la Chine est devenue officiellement le complément de la doctrine de la porte ouverte.

Certes la doctrine de la Porte Ouverte fut acceptée par les Grandes Puissances sinon elles auraient découvert leur politique impérialiste. Mais cette acceptation n'était que sur le papier car en toute occasion elles essayèrent d'extorquer de nouvelles restrictions à la souveraineté de la Chine en leur faveur, la Russie et le Japon conclurent des conventions secrètes avec la Chine. Le secrétaire d'Etat des Etats-Unis souleva une véritable tempête de protestations diplomatiques, c'est grâce à ces interventions qu'après la guerre russo-japonaise l'administration de la Chine sur ses territoires fut restaurée et que les deux ex-belligérants déclarèrent solennellement qu'ils n'avaient plus de visées territoriales en Chine. En conséquence pour le moment la doctrine de la Porte Ouverte était stabilisée.

Mais le Japon, après avoir vaincu la Russie, commença une politique d'extension territoriale en Chine dont la première étape fut l'annexion de la Corée. Les seuls ennemis à redouter n'étaient pas les Chinois mais les Grandes Puissances. Pour réduire l'opposition des puissances que devait-on faire ? Naturellement se rapprocher d'eux en bons alliés. C'est ainsi que le Japon renouvela en 1905 son traité d'alliance avec la Grande-Bretagne qui lui apportait tant de bénéfices. En 1907 il traita avec la France. Le terrain une fois préparé, la pénétration en Mandchourie commença, menaçant à nouveau la doctrine de la Porte Ouverte. Washington lança de nouvelles protestations.

Cependant, une nouvelle course aux concèssions pour les constructions de chemins de fer a commencé qui conduisit à une infinité de querelles diplomatiques et bancaires. Pour mettre fin à cet état de choses insupportable, en 1910 le Secrétaire d'Etat américain Knox proposa un plan de neutralisation commerciale de la Mandchourie. La Grande-Bretagne qui préférait la liberté de commerce au régime des privilèges commerciaux accepta volontiers la proposition américaine, mais la Russie la rejeta purement et simplement parce que cette acceptation aurait signifié pour elle la perte de ses privilèges dans la Compagnie chinoise des chemins de fer de l'Est.

Le Japon lui aussi la rejettait, quant à la France elle ne voulait pas l'accepter sans l'adhésion de la Russie et du Japon.

Le développement foudroyant du Japon impres-

sionnait fortement l'opinion publique en Chine qui commençait à comprendre que la source de leur faiblesse résidait dans leur conservatisme borné dû à la dynastie des Mandchous. Dans les négociations concernant la construction des chemins de fer Hukuang, les Chinois poussés par leur nouveau nationalisme firent une campagne pour le construire avec des capitaux chinois. La conclusion de l'emprunt Hukuang en 1911 annihila leur espoir et mit en péril leurs capitaux investis dans les chemins de fer. Ceci causa une révolution qui se termina par l'institution de la République chinoise.

Avec la République chinoise la politique des Grandes Puissances changea de tactique. De la politique de concurrence, elle passa à la politique d'entente et de coopération. Voici pourquoi : La course aux concessions les rendait chères et sans grand effet.

Au contraire, la coopération rendait possible un contrôle effectif sur les finances de la Chine. En effet, la Chine empruntait, pour des futilités, de grosses sommes qui auraient dû être remboursées par les impôts; or elle se souciait très peu de l'amortissement de sa dette extérieure, et préférait la payer avec la concession des territoires. Une Puissance devait certainement être gênée par les autres dans sa main-mise sur les finances de la Chine. Or avec la coopération, on arrivait à des résultats beaucoup plus favorables. Ce n'était que l'application du proverbe latin : « Concordia parvae res crescunt discordia maximae dilabuntur ».

Quelle était l'attitude de l'administration du Président Wilson à l'égard de la politique en Chine ? Wilson

contrairement à son prédécesseur Taft ne voulait plus participer dans la coopération internationale en Chine, le nouveau Président était trop idéaliste, trop honnête pour consentir à une coopération, qui, de jour en jour, diminuait la souveraineté de la Chine. Certes, avec cette attitude, il desservait les intérêts américains parce que les autres Puissances ne se laissaient pas impressionner par des arguments humanitaires et continuaient leur coopération sans les Etats-Unis.

Le 13 mars 1913, le Président Wilson déclarait à la presse : « Notre administration ne pourrait même implicitement approuver un emprunt qui porterait atteinte à l'indépendance de la Chine... Le Gouvernement des Etats-Unis est désireux d'aider la grande République chinoise... Nos intérêts sont ceux qui découlent de la doctrine de la Porte Ouverte, de cette porte d'amitié et d'avantages mutuels. Nous ne pouvons y entrer que par cette seule porte ». Se conformant à cette politique, les Américains se retiraient du consortium international.

Dans ce temps une pareille politique était mal choisie, si heureuse que fût la politique de Wilson en Amérique du Sud et en Europe elle était malheureuse en Chine. La sensibilité excessive du Président à l'égard de la notion d'indépendance, avait comme résultat la déchéance complète de la doctrine de la Porte Ouverte si difficilement élaborée par John Hay. En effet, les Grandes Puissances, après l'éloignement volontaire des Etats-Unis comme leader moral de la politique en Chine, recommencèrent leur politique de concurrence et de sphères d'influence avec son cortège d'intrigues diplo-

matiques. Voilà donc que l'intention foncièrement honnête de Wilson avait juste un résultat à rebours.

Ainsi, à l'avènement de la Grande Guerre, la doctrine de la Porte Ouverte est réduite à l'inexistence. La politique du monde s'oriente vers les champs de bataille de l'Europe. La Chine reste abandonnée pour le moment de l'Europe. Le Japon sentit qu'il avait une occasion presque unique de faire mainmise sur la Chine. Le 18 janvier 1915, il présentait les fameuses Vingt et une demandes par lesquelles il voulait réduire la Chine à un véritable dominion japonais.

La première demande concernait la question de Shantoung, concession allemande, que la Chine devait lui céder. Le Japon fit à l'insu des Puissances européennes une demande d'amputation secrète. Quand ce mode de négociation fut connu en Europe et en Amérique, le Japon renia l'existence des onze articles, mais tout spécialement de l'article 5 par lequel le Japon demandait l'emploi de conseillers japonais dans les affaires politiques financières et militaires de la Chine. Comme les négociations ne faisaient aucun progrès, le 7 mai 1907, le Japon présenta un traité revisé composé de 24 articles, avec un ultimatum. La Chine contrainte par l'ultimatum (c'était la violation manifeste de la doctrine de la Porte Ouverte) cédait; c'est à ce moment que les Etats-Unis, voyant que l'Europe se désintéressait de cette question à cause de la Grande Guerre, vinrent contrebalancer l'influence du Japon.

Les Etats-Unis ont émis une déclaration, le 7 mai 1915, par conséquent avant la conclusion définitive du

traité sino-japonais qui se faisait le 25 mai 1915, par laquelle les Etats-Unis précisent leur opinion sur le traité. Attendu les circonstances et les négociations qui ont eu lieu et qui sont en cours entre le gouvernement de la Chine et le gouvernement du Japon et les conventions qui en résulteraient, le gouvernement des Etats-Unis a l'honneur de notifier au gouvernement de la République chinoise qu'il ne peut reconnaître aucune convention ou entente qui est entrée ou entrera en vigueur entre le gouvernement de la Chine et le Japon violant les droits des Etats-Unis et de leurs citoyens en Chine, résultant des traités et de l'intégrité politique et territoriale de la République chinoise et de la politique internationale relative à la Chine qu'on appelle d'une manière générale, la politique de la Porte Ouverte».

L'administration de M. Wilson ne voulait qu'une chose : que le Japon revienne à la politique de la Porte Ouverte. Le Japon envoya une délégation à Washington pour éclaircir la situation. Le résultat de cette initiative fut la convention Lansing-Ishi par laquelle le Japon revient à la politique de la Porte Ouverte, mais en échange, les Etats-Unis reconnaissent que les relations du Japon avec la Chine, à cause du voisinage (propinquity) territorial, ont un caractère spécial; en conséquence les Etats-Unis reconnaissent que le Japon a des intérêts spéciaux en Chine.

En plus, les deux parties s'opposent à toute acquisition de territoire ou de privilège sur le territoire de la Chine.

Par la convention Lansing-Ishi, le Japon renonce

« à son occasion unique » d'accaparer l'hégémonie en Chine.

Le 14 août 1917, la Chine, poussée par les Etats-Unis, déclare la guerre à l'Allemagne. Le gouvernement américain, dans une déclaration faite à la Prusse, le 29 juillet 1918, disait explicitement que la Chine déclarait la guerre contre l'Allemagne sous l'influence très certaine des États-Unis. C'est pour cette raison que le gouvernement sentit la nécessité d'équiper la Chine afin qu'elle fournisse une assistance plus efficace dans la guerre contre les Pouvoirs centraux. C'était un pas réalisé par Washington pour corriger la faute de 1913, celle du refus de coopération avec les Grandes Puissances en Chine.

A la fin de la guerre, le gouvernement américain fit une convention avec ses banquiers américains en vertu de laquelle ils s'obligeaient à suivre la politique de Washington. La convention déclarait ce qui suit : Un groupe de banquiers se forme, composé des différents banquiers américains; en second lieu ces banquiers s'obligent à coopérer et suivre la politique du gouvernement. Troisièmement, toute banque participante doit être autorisée par le ministère des Affaires étrangères, en plus le gouvernement obtient l'assurance des banquiers que les conditions de tout emprunt accordé à la Chine doivent passer par le cabinet du Secrétaire d'Etat des Affaires étrangères.

Le gouvernement des Etats-Unis exprimait dans cette convention son désir de voir les banquiers américains associés en vue d'une action commerciale aux

banquiers de la Grande-Bretagne, la France et le Japon. Pour la réalisation de ce désir des pourparlers étaient déjà en cours dont résultait le 15 octobre 1920 la constitution du Nouveau Consortium international des Banques, « New International Banking Consortium ».

Dès ce moment tout emprunt ne fut émis qu'avec une participation égale de toutes les nations intéressées.

Il fallut attendre huit ans, jusqu'à la fin de l'administration de Wilson, pour que les Etats-Unis reprennent leur situation de 1912.

LA CRISTALLISATION DE LA DOCTRINE

Le nouveau Consortium International des Banques était une heureuse canalisation des intérêts des Grandes Puissances, qui évitait beaucoup de querelles et de courses aux concessions ou aux emprunts. Il était une des garanties la plus ferme du respect du principe de l'égale opportunité de commerce.

La politique du Président Harding ne fit que renforcer d'une manière considérable la liberté de commerce en Chine dans le traité des neuf Puissances en 1922. Dans ce traité conclu à Washington, les Etats-Unis la Belgique, la Grande-Bretagne, la France, la Chine, l'Italie, le Japon, la Hollande et le Portugal affirmèrent solennellement leur politique envers le Céleste Empire, notamment que... « Les parties contractantes autres que la Chine conviennent... d'employer leur influence pour établir et maintenir effectivement le principe de l'égale opportunité de commerce et d'industrie de toutes les

nations sur tout le territoire de la Chine. De s'abstenir d'exploiter la situation en Chine afin d'obtenir des droits spéciaux ou privilèges qui porteraient atteinte aux droits et privilèges des sujets ou des citoyens des Etats amis, ou de poursuivre une action inamicale contre la sécurité de ces Etats. »

Mais il y a encore dans ce traité une soupape d'assurance, les puissances n'ont pas oublié d'insérer ce qui suit : « Il est entendu, dit le traité, que les stipulations antérieures de cet article ne sont pas faites pour prohiber l'acquisition des propriétés et des droits qui seraient nécessaires pour la conduite d'une entreprise commerciale industrielle ou pour l'encouragement des inventions ou des recherches. »

D'autre part, la Chine s'obligeait à se guider selon les principes définis dans les stipulations antérieures à cet article en accordant des droits et privilèges économiques aux gouvernements ou à ses nationaux, qu'ils soient parties ou non au présent traité. »

Le traité prévoyait la constitution d'une commission de rapport chargée de prévenir les abus qui pourraient surgir dans les affaires concernant les chemins de fer, de publier les conventions faites avec la Chine et de contrôler les droits de douane afin qu'ils soient uniformément perçus; c'était revenir à la politique commencée par John Hay et préconisée par le secrétaire d'Etat Knox.

Mais la conférence de Washington ne prévoyait pas seulement la liberté de commerce en Chine mais l'autre partie de la doctrine de la Porte Ouverte, celle de l'intégrité de la Chine.

Le premier article du traité des neuf Puissances l'a mentionné expressément : « Les hautes parties contractantes autres que la Chine conviennent :

De respecter la souveraineté, l'indépendance, l'intégrité territoriale et administrative de la Chine.

De donner la pleine et ferme opportunité à la Chine d'avoir et maintenir un gouvernement effectif et stable. »

La Chine s'oblige de son côté à ne plus aliéner ou céder à une autre Puissance des portions de son territoire ou de son littoral.

Donc la souveraineté de la Chine était garantie, mais la Chine elle-même portait atteinte à sa souveraineté en s'obligeant à ne pas aliéner une partie de son territoire; une obligation de ne pas faire est certes contraire à la notion de la souveraineté. Mais il est toujours légitime et nécessaire de porter atteinte à la souveraineté quand il s'agit de maintenir la paix. La Chine tirait un avantage énorme du Traité des neuf Puissances, car elle acquérait une indépendance et une assurance d'immunité par le fait que les nations étaient en querelle; cet avantage est presque inestimable si on songe combien de nations ont sacrifié des générations entières pour acquérir leur indépendance.

D'autre part le traité était avantageux même pour les autres huit Puissances signataires, parce qu'elles acquéraient une situation il est vrai collective mais beaucoup plus forte qu'avant, ayant pour ainsi dire un véritable monopole de fait concernant les placements de leurs capitaux en Chine, qui les mettait à l'abri dorénavant d'une compétition quelquefois destructive de bénéfices.

Mais le traité ne pouvait vraiment pas être efficace s'il n'abolissait pas la pratique des sphères d'influence qui permettrait aux Puissances d'extorquer de temps en temps des concessions à la Chine.

Nous avons déjà exposé l'origine de cette pratique. Quant aux Etats-Unis ils combattaient dès le commencement cette politique des Grandes Puissances. Au moment de la constitution du Nouveau Consortium International des Banquiers (New Int. Banking Consortium) le secrétaire d'Etat des affaires Etrangères déclarait que « Le Gouvernement des Etats-Unis propose... que le Consortium n'interdise pas seulement les options futures mais les concessions déjà possédées par des groupes bancaires individuels même si peu de progrès y était fait. En se basant sur ces deux principes, les opérations du Consortium doivent servir à prévenir l'établissement de nouvelles sphères d'influence en Asie. »

Le Traité des neuf Puissances reprend la même idée : «... les parties contractantes conviennent de ne plus aider ou soutenir leurs nationaux respectifs dans les arrangements qui tendraient à établir en faveur de leurs intérêts une supériorité juridique générale concernant leur développement commercial et économique sur le territoire de la Chine ».

La supériorité juridique générale est une allusion certaine aux sphères d'influence; d'ailleurs le traité lui-même prononce le mot dans sont art. 4 en disant :

« Les parties contractantes conviennent de ne plus créer de sphères d'influence ou de se procurer la jouis-

sance mutuelle d'opportunités exclusives dans les différentes parties de la Chine. »

Les sphères d'influence qui sont certes incompatibles avec la doctrine de la Porte Ouverte étaient quand même reconnues en 1900 par John Hay quand celui-ci énonçait la doctrine; il les considérait comme un fait accompli et pensait maintenir la doctrine dans les territoires donnés en concession. Mais le temps a démontré que le contrôle exclusif des chemins de fer dans les territoires concédés aux concessionnaires du territoire rendait l'application de la doctrine de la Porte Ouverte pratiquement impossible. Cet inconvénient commença à disparaître avec le Nouveau Consortium Internationa des Banques grâce auquel la majorité des chemins de fer fut internationalisée et par cela même neutralisée. C'est ainsi que le Nouveau Consortium International desfBanques aidé par le traité des Neuf Puissances arriva à détruire les murs chinois établis à l'intérieur de la Chine par les Grandes Puissances.

Reste encore un dernier problème à envisager. Nous avons mentionné la Convention Lansing-Ishi (1917) faite entre les Etats-Unis et le Japon pour la destruction des vingt et une demandes japonaises faites à la Chine, par laquelle le gouvernement des Etats-Unis reconnaît au Japon des intérêts spéciaux en Chine à raison de « sa propinquité territoriale. »

Le Japon fit plusieurs fois reconnaître de pareils intérêts spéciaux par les autres Puissances; il faisait à lusion à ces intérêts même au moment de la Consti-

tution du Nouveau Consortium International des Banques

« Tous les droits et options du Japon dans les régions de la Mandchourie et de la Mongolie, où le Japon a des intérêts spéciaux, seront exclus du nombre des arrangements interdits par la convention proposée. Ceci est basé sur les relations spéciales que le Japon possède au point de vue géographique et historique, dans ces régions, et que la Grande-Bretagne, les Etats-Unis, la France et la Russie ont maintes fois reconnues[1]. »

A première vue, il semble que la convention Lansing-Ishi réduise à rien toute la valeur de la doctrine de la Porte Ouverte. Certes, comment peut-on concevoir une égale opportunité de commerce pour toutes les nations, si on reconnaît au Japon des intérêts spéciaux, c'est-à-dire des intérêts brevetés. Mais cet obstacle disparaît momentanément, si on lit le rapport de M. Lansing à la Commission des Affaires étrangères du Sénat; il donne aux intérêts du Japon en Chine le même caractère qu'à ceux des Etats-Unis au Mexique, au Canada ou dans l'Amérique latine.

« Je lui disais, si cela (intérêts spéciaux) veut dire des intérêts dominants, je ne peux continuer la discussion, mais si cela veut dire des intérêts spéciaux basés sur la position géographique, je veux bien l'insérer dans la note[2] ».

Dans une autre déclaration publique faite le 6 novembre 1917, le Secrétaire déclarait que : « Les dispo-

1. Odagiri à Lamont, 18 juin 1919, Consortium n° 8.
2. Sen. Docs. 66e Congr., 1re sess. n° 106, p. 224.

sitions ne contiennent pas seulement la réaffirmation de la doctrine de la Porte Ouverte, mais introduisent le principe de ne pas porter atteinte à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la Chine ».

Ce n'est pas seulement du côté américain qu'on donne une pareille interprétation aux intérêts spéciaux du Japon en Chine; le représentant du Japon, le Baron Shidehara déclare également, dans la sixième session plénière de la Conférence de Washington que les intérêts spéciaux du Japon ne sont nullement incompatibles avec la doctrine de la Porte Ouverte; il ne s'agit pas d'un intérêt qui tend à dominer la Chine ou d'en arracher des territoires, mais des relations spéciales du Japon avec la Chine, son existence nationale et son rapport intime avec celle de son voisin ». Nous ne voulons aucun territoire de la Chine, mais nous y recherchons un terrain d'activité économique, utile pour la Chine et pour le Japon, basé sur le principe de la porte Ouverte et de l'opportunité égale.

Il y a une différence énorme entre le ton du Japon en 1922 et celui des Vingt et une demandes faites à la Chine en 1915.

Ce changement vient certainement de la pression que la politique américaine exerçait sur lui. La politique américaine en Extrême-Orient se caractérise dès le commencement par une franchise étonnante, toujours guidée par le fair play et l'horreur des concessions où annexions. Cette idée, nous la retrouvons dans les notes et déclarations du secrétaire d'Etat John Hay, de Knox et du Président Wilson. Grâce à cette attitude

persévérante des Etats-Dnis, le Japon passait du ton majeur au ton mineur. En outre, par la création du Nouveau Consortium International des Banques, les intérêts économiques étaient canalisés en rapport de la force de toutes les Puissances concurrentes, ce qui est la plus réelle garantie de l'entente et de la paix dans l'arène des luttes qu'était la Chine.

La Chine, dans ces dernières années, a supporté une longue et cruelle guerre civile, qui s'est terminée par la victoire du parti nationaliste avec l'occupation de Pékin au printemps de 1928. Ce gouvernement, imbu des idées de la civilisation occidentale, a pu reprendre le contact sur le pied d'égalité de traitement avec toutes les nations du monde; le résultat s'en manifeste déjà par la conclusion de toute une série de traités commerciaux respectant tous la doctrine de la Porte Ouverte qu'on peut considérer comme un des chef-d'œuvre de la politique américaine accompli sous l'administration du Président Harding.

CHAPITRE XI

LA DOCTRINE DE MONROE

La doctrine de Monroe[1] est l'axe de la politique des Etats-Unis; les autres directives de leur politique ne sont que les corollaires plus ou moins échafaudés et tirés de cette doctrine. Cette doctrine est tellement entrée dans la vie politique américaine, qu'elle est devenue un véritable « Credo » des politiciens. Un auteur anglais a bien remarqué « que la doctrine de Monroe pour les Américains est comme le Dieu ou la religion, une chose qui inspire la peur, une chose pour laquelle, s'il le faut, on est prêt à lutter ».

L'origine de cette doctrine remonte à 1823 quand le cinquième président des Etats-Unis, James Monroe, adressait au Congrès américain un message dans lequel il exposait trois principes, qui serviront dorénavant de base à la politique américaine. 1. Le principe de non-colonisation du continent américain par l'Europe. 2. Principe de non-intervention de l'Europe dans les affaires de l'Amérique. 3. Principe de non-intervention des Etats-Unis d'Amérique dans les affaires de l'Europe.

1. Fauchille, *Traité de Droit international public*; Blakeslee, *op. cit.*; Latané, *American Foreign Policy* (1927); Alvarez, *La doctrine de Monroe.*

Ces trois principes constituent ce qu'on appelle la doctrine de Monroe.

Trois motifs ont poussé le président Monroe à faire sa déclaration.

Le motif politique était la crainte de la résurrection de l'Espagne dans l'Amérique du Sud. En 1819, notamment, sur la demande de Ferdinand VII, roi d'Espagne, le tsar avait adressé une note aux cabinets européens pour commencer une action collective contre les colonies sud-américaines qui se sont révoltées contre la tyrannie espagnole, et à la suite de cet appel on craignait sérieusement que les monarchies coalisées sous le nom de Sainte Alliance, en 1815, pour défendre l'absolutisme et les monarchies, n'intervinssent pour soumettre les anciennes colonies espagnoles au joug espagnol, ce qui signifiait pour les Etats-Unis l'existence d'un voisin dangereux, qui aurait toujours menacé leur territoire.

Mais la domination espagnole aurait eu encore une autre répercussion, notamment le rétablissement de « l'intercourse coloniale », c'est-à-dire de fermer au commerce et spécialement au commerce américain, des marchés que l'indépendance des colonies espagnoles lui avait ouverts.

Troisièmement, le retablissement des colonies espagnoles aurait signifié le retour à l'absolutisme, tout opposé au système démocratique des Etats-Unis.

Les intérêts commerciaux de la Grande-Bretagne auraient été atteints par la réussite du projet de la Sainte Alliance. Le ministre anglais Canning a fait

entendre à Monroe que l'Angleterre favoriserait sa déclaration. Avec l'appui de cette dernière « il n'y avait rien à craindre du reste de l'Europe ».

Beaucoup d'internationalistes ont essayé de donner un fondement juridique à la doctrine. On pourrait voir, disaient-ils, dans la doctrine de Monroe l'expression d'une protection des pays de l'Amérique latine par les Etats-Unis, à l'encontre de l'Europe. Certains ont soutenus que la doctrine n'est que l'affirmation de la théorie de non-intervention. M. Rougier a soutenu au contraire que la théorie de Monroe, loin d'être un acte de non-intervention, était même une intervention formelle, car c'est intervenir que d'empêcher. C'est jongler avec la logique. Car les Etats-Unis disent qu'ils interviendront quand un Etat Européen voudra intervenir dans les affaires de l'Amérique; en réalité quand on contre-intervient, on n'intervient pas, on fait seulement obstacle à une intervention prohibée.

M. de Lapradelle soutient que la doctrine de Monroe n'est qu'une extension par l'Amérique vis-à-vis de tous les Etats d'Europe de la déclaration d'indépendance que les Etats-Unis ont proclamée pour eux-mêmes vis-à-vis de l'Angleterre. Il y a un équilibre européen auquel l'Amérique ne doit pas toucher, et un équilibre américain que l'Europe ne peut être admise à modifier.

Nous ne pouvons admettre aucune des théories ci-dessus. Ces théories contiennent une part de la vérité, mais elles sentent l'école et sont artificielles en même temps parce qu'elles s'efforcent à couler dans un moule

juridique certains principes créés uniquement pour certaines raisons qui sont complètement en dehors du droit.

Après avoir démontré les motifs qui ont donné naissance à la déclaration de Monroe, nous pouvons dire avec certitude qu'elle était faite dans un but de protection. C'est pour défendre leurs propres droits et intérêts que les Etats-Unis interdisent à l'Europe de s'immiscer dans les affaires de l'Amérique et c'est également pour assurer leur propre paix, qu'ils ne veulent pas se mêler des affaires de l'Europe. En un mot, la doctrine de Monroe est la création d'un bon politicien, soucieux uniquement des intérêts de son propre pays, et seulement d'une manière tout à fait secondaire du bonheur des pays de l'Amérique du Sud.

C'est ainsi que cette doctrine, tellement humanitaire à première vue sous la pression des circonstances politiques et économiques se transforme dans une déclaration purement égoïste. Mais cela ne lui ôte rien de sa valeur, car tout politicien national doit penser tout d'abord aux intérêts de son propre pays. Il est certain que la doctrine de Monroe était alors plus efficace pour la paix du monde, disait Emile Mitre[1], que la série des traités et conventions européens de délimitation de frontière pour mettre fin aux guerres. Le Président américain par sa doctrine a déclaré la paix entre l'Europe et l'Amérique ». C'est une nouvelle preuve que les grands principes du droit international public surgissent souvent des intérêts les plus égoïstes.

1. Alvarez, *op. cit.*, p. 306.

A cause de ses termes extrêmement généraux, la doctrine de Monroe peut s'interpréter facilement dans un sens extensif ou restrictif.

Voici brièvement les élargissements de la doctrine subis au cours des ans. Le premier principe, celui de non-intervention de l'Europe en Amérique subit une première brèche en 1825 par le président Adams : celui-ci déclare en effet que « si une puissance européenne prétend coloniser dans un certain pays de l'Amérique, c'est ce pays qui se gardera par ses *propres moyens* contre l'établissement de la Colonie et maintiendra l'application du principe dans son propre territoire ». C'est ainsi que les Etats-Unis se sont débarrassés en principe du lourd fardeau que pourrait leur causer la forme originale de la doctrine.

La seconde brèche au premier principe de la doctrine a été faite par le Président Polk, en 1845. C'est plutôt une restriction qu'il nous apporte; en effet, le président n'interdit toute domination européenne que dans l'Amérique du Nord, par conséquent la colonisation de l'Amérique du Sud est possible mais avec le seul consentement des Etats-Unis.

Plus tard, en 1870, le Président Grant abroge la réserve du Président Polk en déclarant que désormais, nul pouvoir européen ne peut acquérir par quelque moyen que ce soit : guerre, colonisation, annexion, alors même que le peuple annexé le lui demanderait, une partie quelconque du territoire américain.

En 1912 M. Lodge, ce grand gardien de la doctrine de Monroe, au moment où certains Japonais voulaient

acheter un port du Mexique, a fait adopter la résolution suivante par le Sénat américain : si un port ou autre point du territoire des continents américains est situé de façon telle que son occupation pour des fins militaires ou navales puisse menacer les communications ou la sécurité des Etats-Unis, le gouvernement des Etats-Unis ne pourra considérer sans une grave inquiétude la possession de ce port ou de ce point par une corporation ou association ayant avec un autre gouvernement non américain des relations telles qu'elles assurent pratiquement à ce gouvernement un pouvoir de contrôle pour des fins militaires ou navales.» C'est ainsi qu'on étend même à des particuliers la doctrine de Monroe, mais seulement pour l'acquisition des points stratégiques, par conséquent on peut encore acquérir des points non stratégiques. La doctrine primitive de Monroe ne prévoyait que les gouvernements européens.

En 1913 le Président Wilson, dans son discours à Mobile, dépasse la vigilance de M. Lodge, en interdisant toutes concessions à des capitalistes étrangers; ceux-ci par l'affluence des ouvriers étrangers pouvant arriver à dominer les affaires intérieures du pays. «Cet état de choses est toujours dangereux et peut devenir intolérable. »

Le principe de non-intervention de l'Europe en Amérique n'a pas subi moins de retouches. Le message de 1823 s'adresse uniquement à l'Europe et vise le continent américain en son entier. La mention de l'Europe seule est très compréhensible, car à ce moment les autres

continents au point de vue politique ne comptaient pas pour grand'chose. Le principe de l'interdiction d'intervention est tout à fait absolu, Monroe ne distingue pas d'intervention légitime ou non légitime.

En 1826 on introduit une retouche opportuniste. Les Etats-Unis ne sont pas les défenseurs naturels des Etats de l'Amérique du Sud; c'est la gravité de la situation qui formera le critérium pour les Etats-Unis de la défense ou non défense de la doctrine.

En 1845 le président Polk limite le principe de non-intervention à l'Amérique du Nord, mais il s'arroge le droit d'entrer en action même s'il n'y a qu'un danger d'intervention. En plus il est interdit à l'Europe de s'opposer à une déclaration d'indépendance d'un Etat américain afin d'empêcher qu'une fois indépendants ils n'acceptent ou ne demandent le protectorat ou la domination des Etats-Unis.

En 1888, le Secrétaire d'Etat Blaine va encore plus loin en déclarant qu'en vertu de la doctrine de Monroe un Etat européen ne saurait être admis à construire, exploiter ou subventionner sur un territoire américain des routes de commerce et des voies de communication.

En 1884 le secrétaire d'Etat Frelinghnysen déclare que le ministère des Affaires étrangères ne sanctionnera aucun arbitrage des Etats européens dans l'Amérique du Sud, même si les intéressés l'ont accepté. C'est un véritable droit de suzeraineté que les Etats-Unis prétendent avoir sur l'Amérique du Sud.

En 1895 M. Lodge introduit au Sénat une résolution précisant qu'on doit regarder comme un acte d'hosti-

lité vis-à-vis des Etats-Unis toute tentative, de la part d'une Puissance européenne, de prendre ou d'acquérir de nouveaux territoires sur le continent américain même sous prétexte d'une dispute de frontières ou d'autres choses. »

Au commencement du xxe siècle la doctrine de Monroe subit de nouvelles précisions. Le refus de payer les obligations pécuniaires contractées par les pays latino-américains porta atteinte plusieurs fois à la doctrine de Monroe; c'est alors que M. Roosevelt a créé en 1904 le système de police internationale ou du gros bâton « bigstick » en déclarant que les Etats-Unis interviendront en vertu de la doctrine de Monroe en tout pays américain qui par une mauvaise administration ne satisfait pas aux devoirs dus par une nation civilisée (voir cette théorie au chapitre suivant). En 1913 le Président Wilson donna une nouvelle extension à la doctrine qu'il voulut abandonner en 1919 dans sa déclaration d'installation à la Maison Blanche. Il disait, notamment, que tout gouvernement latino-américain ayant des origines révolutionnaires ou inconstitutionnelles ne saurait être reconnu par le gouvernement de Washington. On sent que cette déclaration a très peu de chose de commun avec la doctrine de Monroe, parce qu'il ne s'agit pas ici d'une influence européenne. Mais les internationalistes et les politiciens ont par raison de commodité ou de paresse une tendance à encadrer tout dans la doctrine de Monroe, et ainsi la rendent de plus en plus odieuse. (V. *supra.*)

En ce qui concerne le troisième principe de la doctrine

de Monroe, celui de non-intervention des Etats-Unis en Europe elle subissait une évolution tout à fait opposée aux deux autres. Tandis que les deux premiers pincipes étaient étendus et de plus en plus amplifiés dans leurs applications, ce dernier principe était de plus en plus restreint, l'isolement que G. Washington recommandait dans son message d'adieu (Farwell Adress) était une politique préconisée à cause de la faiblesse de l'Etat nouveau, mais au fur et à mesure que la jeune République devenait de plus en plus forte elle commençait à se mêler de temps en temps aux affaires du monde. Ainsi ils se mêlèrent discrètement à la révolution hongroise de 1849 contre la tyrannie autrichienne. En 1871 les Etats-Unis bien que non signataires du traité de Paris, demandent à la Roumanie qu'elle exécute le traité et qu'elle cesse la persécution des juifs : en 1902, ils font de nouveau la même notification à la Roumanie et à la Russie en se basant sur le traité de Berlin dont ils n'étaient pas non plus signataires. Ils intervenaient, disaient-ils, dans l'intérêt de l'humanité et se considérant menacés par l'importante immigration des Juifs. Les conférences de La Haye : leur participation aux interventions collectives en Chine, l'intervention dans la Grande Guerre nous prouvent amplement que les Etats-Unis sont loin de respecter le troisième principe de la doctrine de Monroe.

D'ailleurs même dans les deux premiers principes ils admettaient certaines exceptions; ainsi par exemple en 1883 ils n'invoquent pas la doctrine de Monroe, malgré la demande de l'Argentine quand la Grande-Bretagne a

repris les îles de Fakland abandonnées par elle. Ils permettaient ainsi en 1877 à la Suède de rétrocéder à la France l'île de Saint-Barthélémy, etc..

« La doctrine de Monroe disait justement Antonio de Narvaez[1], ministre de la Colombie, a suivi dans l'histoire des Etats-Unis une trajectoire qui varie suivant le tempérament de l'homme qui se trouve à la tête du gouvernement. »

Quoiqu'il en soit, cette doctrine a avant tout pour objet la sauvegarde des droits et des intérêts de la paix et du bonheur des Etats-Unis, si accessoirement ils sauvegardent les intérêts des autres nations, c'est tant mieux pour eux. Mais ils ne sauvegardent l'indépendance et le bonheur des autres pays, nous ne pouvons cesser de le répéter, que tout à fait accessoirement en tant que ce bonheur est en fonction directe avec le bonheur des Etats-Unis. La doctrine de Monroe, disait en 1906, un membre du cabinet du Président Taft « étend actuellement jusqu'à la Terre de Feu les frontières des Etats-Unis. »

Une pareille interprétation de la doctrine de Monroe soulevait l'appréhension des Etats latino-américains. Mais même aux Etats-Unis on attaquait la doctrine; un questionnaire adressé en 1914 par le Sénateur et professeur Hiram Birgham aux professeurs de droit international des Etats-Unis est concluant. Ils étaient tous d'accord pour la modifier. Un groupe de professeurs voulait faire une différenciation entre les Républiques des Antilles qui, à cause de leur faiblesse, ont

1. La doctrine de Monroe (l'*Europe nouvelle*, dossier n° 147 A).

besoin d'une protection, et les grandes républiques du Sud telle que l'Argentine, le Brésil et le Chili où l'application de la doctrine doit cesser parce qu'elle sont assez fortes pour pouvoir se dispenser de la protection des Etats-Unis. C'était l'opinion généralement enseignée dans ce temps aux Etats-Unis. Cette opinion fut adoptée par l'ex-président Roosevelt en 1913 pendant son voyage en Amérique du Sud. Il disait dans un discours tenu en 1913 à Rio de Janeiro que toutes les nations, qui sont suffisamment fortes comme le Brésil et les Etats-Unis, devraient participer sur le pied d'égalité dans la défense et dans le développement de la doctrine, pour défendre les intérêts de notrehémisphère. Il faut faire une doctrine continentale et non unilatérale. A Buenos-Ayres il disait : « Je désire qu'il n'y ait aucun doute sur ma pensée... nous n'avons plus la doctrine de Monroe à votre égard. »

La continentalisation de la doctrine « nous déchargerait d'une grande partie du fardeau et donnerait une plus grande autorité à cette doctrine. »

Par conséquent, à la veille de la guerre, malgré les quelques nouvelles retouches de la doctrine par le Président Wilson, la nature unilatérale de la doctrine commence à faiblir de plus en plus.

Mais la guerre et une courte période après l'armistice ont éclipsé momentanément la tendance de généralisation de la doctrine adoptée par l'ex-président Roosevelt.

En effet, depuis la guerre on constate chez les Etats-Unis un renforcement du nationalisme américain, par

conséquent un renforcement de la doctrine de Monroe qui est basée sur la protection de soi-même « de la nation américaine ». L'attachement à cette doctrine devenait d'autant plus fort, que le président Wilson, dans la confection du premier projet de la Société des Nations n'en faisait pas mention. En effet le président Wilson a voulu l'étendre à l'humanité entière. « Je propose, s'écriait-il, que les nations adoptent par un seul accord la doctrine de Monroe comme la doctrine du monde et qu'aucune nation n'essaie d'étendre sa domination sur une autre nation ou peuple. » Il est manifeste que le Président Wilson méconnaissait le sentiment public à l'égard de la doctrine, lui qui, en 1913 dans son discours tenu à Mobile, a fait élargir une application élargie de cette doctrine en interdisant les concessions des territoires américains, à des sociétés ou à des corporations non américaines.

A la requête des politiciens il fut obligé d'insérer un article pour sauvegarder et monopoliser pour les Etats-Unis la doctrine de Monroe. Nous savons comment malgré cette réserve (v. *supra*) le traité de Versailles a été invalidé par le Sénat. Par conséquent, après la guerre la doctrine est sortie plus forte que jamais et actuellement on ne veut que chasser toute influence européenne ou asiatique du continent américain.

Dans cette tâche les Etats-Unis ont rencontré des difficultés, la situation en Amérique étant toute autre qu'avant la guerre. En effet beaucoup d'Etats américains, sauf ceux des Antilles, sont devenus forts et riches à la suite de la guerre. Ils ne veulent plus qu'on leur

applique la doctrine de Monroe. « Nous ne voulons pas de papa », disait un éminent politicien chilien. Un autre changement s'est produit pour l'adhésion des Etats latino-américains à la Société des Nations; ceux-ci, pour échapper au tuteur du Nord, en cas de conflit pourront s'adresser à Genève et paralyser ainsi l'application extensive de la doctrine de Monroe.

Ce changement d'idée et de politique s'est manifesté d'une manière très nette en 1923 à la conférence panaméricaine de Santiago, quand M. Fletcher, délégué des Etats-Unis, a déclaré que la doctrine de Monroe est une doctrine unilatérale et que les Etats-Unis étaient seuls qualifiés pour l'interpréter ou l'appliquer. Quelque juste qu'apparaisse aux Etats-Unis une pareille déclaration elle sonne aux oreilles des pays latino-américains comme si les Etats-Unis s'arrogeaient le droit d'intervenir dans leurs affaires.

La Société des Nations et l'opposition latino-américaine pourraient grandement affaiblir l'influence des Etats-Unis sur le continent américain. Donc la politique des Etats-Unis devait nécessairement s'orienter vers une réorganisation du mouvement panaméricaniste. Comment pouvaient-ils atteindre un pareil but? N'est-ce pas en faisant des concessions sur le terrain de la doctrine de Monroe, l'unique grief contre eux. C'est ainsi que le secrétaire d'Etat Hugues tout de suite après la conférence de Santiago, pour dissiper le malaise causé par cette dernière essaie de définir la doctrine de Monroe et par cela enlever tout équivoque sur celle-ci. « Les grandes républiques, dont l'indépendance était

sauvegardée par cette doctrine historique, ne craignaient plus une invasion de la part de l'Europe, mais voyaient avec appréhension l'expansion, la croissance économique, ethnique et la puissance formidable de la république du Nord. Elles n'avaient plus besoin de protection contre les Puissances de l'Europe et c'est pour cette raison que la doctrine de Monroe mérite d'être critiquée comme une politique d'intervention dans leurs affaires internes[1]. »

« La doctrine de Monroe, disait-il, n'a pas changé dans son essence depuis la déclaration. » Selon l'éminent secrétaire d'Etat, la doctrine ne subissait que deux modifications. Ce qu'on appliquait au commencement à l'Europe seulement, aujourd'hui on l'appliquait à toute puissance non américaine, deuxièmement l'interdiction faite aux puissances non américaines d'acquérir un territoire du continent américain, était étendue à toute méthode qui voulait atteindre ce but. Voilà la définition officielle de la doctrine de Monroe donnée par M. Hugues. Elle s'oppose à toute action non américaine empiétant sous n'importe quelle forme sur l'indépendance politique des Etats-Unis, et visant à acquérir des nouveaux territoires dans cette hémisphère. Selon Hugues, cette doctrine appartient aux Etats-Unis, qui en réservent la définition, l'interprétation et l'application extensive. Mais la doctrine de Monroe n'est pas la seule politique des Etats-Unis applicable à l'Amérique. Dans la région de la mer des Caraïbes les Etats-

1. Blankeslee, *op. cit.*, p. 89.

Unis ont une politique séparée « la politique caraïbienne (v. *infra*).

M. Hugues veut pour mettre la doctrine de Monroe à l'abri de la colère de l'Amérique latine, faire une distinction, entre l'attitude des Etats-Unis à l'égard des républiques fortes et stables du Sud envers lesquelles on applique la forme primitive de la doctrine, et celle à l'égard des faibles de la région des Antilles où on applique la doctrine de Monroe combinée avec une politique spéciale appliquée à ces pays.

Nous ne croyons pas que M. Hugues ait dit quelque chose de nouveau ou de rassurant.

Les républiques du Sud ne veulent plus du tout que les Etats-Unis leur appliquent sous aucune forme sous la doctrine de Monroe. Le docteur Zeballos, ministre des Affaires étrangères de l'Argentine, ne cessait de répéter, que son pays n'a pas peur d'une agression européenne... Par conséquent la doctrine de Monroe n'est plus applicable à la République d'Argentine.

L'opinion du secrétaire d'Etat Hugues n'est pas du tout en accord avec celle de Roosevelt et de Taft. Il ne voulait pas établir la doctrine sur une base panaméricaine; dans sa pensée, les pays américains doivent supporter bon gré malgré la protection des Etats-Unis. Ecoutons ce que dit le docteur Zeballos, à propos de ce véritable octroi de principe. « Si mon riche et puissant voisin insiste pour continuer à me protéger contre des voleurs, attendu que je ne les crains pas, mon sentiment envers lui, sera celui de la rancune. Je considérerai

cette déclaration comme voulant prouver mon infériorité. »

Nous voyons que le désir de l'Amérique latine est purement sentimental. Elle ne veut pas qu'on la protège, parce que cela la déshonore. Au contraire le désir des Etats-Unis est un désir matériel; ils veulent maintenir la liberté d'interprétation de leur doctrine séculaire.

Le 20 juin 1925 le secrétaire d'Etat Hugues essayait de faire un compromis dans cette affaire. « Pendant que cette doctrine est maintenue et développée par les Etats-Unis, il n'y a aucune raison pour que toutes les républiques sœurs n'en formulent pas une semblable pour leur politique étrangère.

« Ainsi sans aucun sacrifice de la part des Etats Américains la doctrine aurait l'adhésion de tous. »

Il y a certainement une tendance manifeste de changer l'attitude intransigeante des Etats-Unis à l'égard de la doctrine de Monroe. Mais un pareil compromis est-il possible entre les deux volontés? Oui et non. Non selon la méthode de M. Hugues, oui, selon une autre méthode que nous allons vous proposer tout à l'heure. M. Hugues oublie, en effet, que dans sa déclaration de 1925, il soutenait que la doctrine de Monroe est une politique égoïste unilatérale de self protection établie presque exclusivement en faveur des Etats-Unis comme nous l'avons déjà dit plus haut. Entendre cette doctrine selon la méthode préconisée par M. Hugues c'est créer vingt autres doctrines égoïstes qui ne tarderont pas de se heurter. Pour rendre plus claire notre

idée supposons par exemple que le Vénézuéla ne possédant pas de capitaux donne à une compagnie européenne la concession de la construction des chemins de fer. Ce fait violerait la doctrine de Monroe, élargie par le Président Wilson en 1913 mais elle ne violerait peut être pas la doctrine de Monroe professée par le Vénézuéla. D'où surgirait un conflit entre les deux pays et ce serait certainement la loi du plus fort qui l'emporterait. En somme la méthode de M. Hugues est impraticable à moins qu'on ne retombe sous l'ancien régime de la doctrine.

La seule base réelle sur laquelle on pourrait arriver à généraliser la doctrine, ce serait si les Etats-Unis renonçaient à son interprétation purement égoïste et s'ils se bornaient à la maintenir seulement pour la protection et dans l'intérêt du continent américain. Il va de soi que cette extension de la doctrine ne pourrait se faire que conventionnellement et par un commun accord.

En outre il faut purifier la doctrine de tous les malentendus, de toutes les déchets politiques qu'on y a jeté pour justifier divers actes. Elle rendrait la doctrine moins odieuse aux yeux des pays latino-américains.

Il est difficile de concevoir dans un bref délai un changement aussi profond que nous venons de l'esquisser et cela tient à la force de la tradition par laquelle la doctrine de Monroe est attachée à la politique américaine. En général on n'abandonne que très difficilement un principe politique avec lequel on a pu opérer avec tant de succès.

Où en sommes-nous actuellement avec la doctrine de Monroe?

Concernant l'indépendance vis-à-vis de l'Europe proclamée comme premier principe dans le message du président la situation du problème est renversée. L'Europe ne songe plus à se mêler aux affaires de l'Amérique, elle n'en a ni le désir, ni le besoin, ni les moyens. Le principe de l'isolement des Etats-Unis des affaires de l'Europe n'est plus intact; en effet, bien que les Etats-Unis ne soient pas membres de la Société des Nations, ils commencent à coopérer d'une manière active avec l'Europe, cependant fidèles à la politique traditionnelle, ils ne contractent pas d'alliances (entangling alliances). Le troisième principe de la doctrine est donc amputé et ce qui en reste encore n'a plus une grande valeur d'application pratique. Toutes ces considérations ne font que pousser les Etats-Unis à construire sur une base panaméricaine la doctrine de Monroe. Ils n'en retireraient que des avantages, en acquérant le concours volontaire et cordial de tous les Etats américains. pour le maintien et le développement commun de la doctrine, ce qui contribuerait grandement au renforcement du Panaméricanisme dont les Etats-Unis, sont les chefs moraux. Il est à espérer que les Etats-Unis après avoir assuré leur sécurité dans la région des Antilles réaliseront l'idée préconisée par Roosevelt et Taft, de rendre la doctrine le patrimoine commun[1] de toute l'Amérique et en cas de

1. En 1914, le professeur G. Blakeslee a adressé un questionnaire à un grand nombre de professeurs et rédacteurs de journaux, demandant

conflit, si nécessaire de la soumettre aux juges.

leur opinion s'il faudrait abandonner, modifier ou préciser la doctrine de Monroe. Cent quarante professeurs ont répondu dont treize voulaient la maintenir comme elle est actuellement, neuf voulaient y faire des modifications plus ou moins grandes et *cent quatre* demandaient la panaméricanisation de la doctrine. Ceci est très caractéristique de l'état de l'opinion publique aux Etats-Unis sur cette question.

CHAPITRE XII

LA POLITIQUE DE LA MER DES CARAIBES[1]

La politique de la Mer des Caraïbes, où tout simplement de la « Caraïbienne » est une conséquence logique de la doctrine de Monroe, dont elle est devenue le complément.

Les Etats-Unis, après être sortis vainqueurs de la guerre avec l'Espagne, acquirent le Porto-Rico et le protectorat sur Cuba. Ces deux îles assuraient déjà aux Etats-Unis une situation prépondérante dans les Antilles. En effet, leurs possessions commençaient à la frontière du Mexique jusqu'à Porto Rico, ce qui fait déjà la moitié du cercle des côtes entourant la mer des Caraïbes.

Mais l'hégémonie entière n'était acquise que par le traité de Hay-Pauncefote, conclu avec la Grande-Bretagne en 1901, et par lequel cette dernière renonce à

1. Blakeslee, *The recent Policy of the United States*. Guilaine, *L'Amérique latine et l'impérialisme américain*. Crokaert, *La Méditerranée américaine*. Neaving and Freeman, *Dollard diplomacy*; Robertson, *Hispanic american relation with the United States* (1924); Stimson, *American Policy in Nicaragua* (New-York, 1927); Galeano, *Interprétation de la politique américaine des Etats-Unis* (Thèse de Paris, 1918); Garner, *American Foreign Policies*; Latané, *American Foreign Policy*.

son contrôle sur le canal de Panama. Pourquoi la Grande-Bretagne, rivale depuis cinquante ans des Etats-Unis dans cette région, y a t-elle abandonné sa sphère d'influence? Selon le sénateur Lodge, le changement est extrêmement facile à comprendre. Depuis la bataille de Trafalgar, la politique de la Grande-Bretagne consistait à maintenir une flotte capable de vaincre toute coalition contre elle. Mais avec la croissance presque foudroyante des flottes russe et allemande, cette politique d'isolement aurait très certainement fait faillite. Voilà la cause du changement de front. La Grande-Bretagne dès 1900 recherchait des Alliés. C'est ainsi qu'en 1901 elle signait le traité Hay-Pauncefote et en 1902 le traité d'alliance avec le Japon (v. *supra*). Voilà quelle circonstance heureuse a permis aux Etats-Unis d'acquérir l'exclusivité du canal de Panama et par celui-ci la suprématie sur la mer caraïbienne.

Le développement du commerce international et la défense nationale des Etats-Unis exigeaient le percement d'un canal pour réunir les eaux du Pacifique et de l'Atlantique, « pour faire une retouche à l'œuvre de Dieu ». Le lieu le plus apte se trouvait sur la province de Panama, dans la République de Colombie, Le Président Roosevelt par des manœuvres extrêmement habiles, a su l'arracher à cette dernière, et y établir un véritable protectorat.

Le canal de Panama exigeait une protection efficace de celui-ci et, par conséquent, l'adoption d'une politique d'hégémonies sur toute la région caraïbienne.

C'est ainsi qu'en 1904, le Président Roosevelt a donné

une petite entorse à la politique traditionnelle en assumant l'administration financière de la République de San-Domingo. Cette dernière avait conclu des emprunts que les révolutions fréquentes ont dissipés, avec des Puissances européennes, sans pourvoir à leur amortissement, Les Puissances créancières, et surtout l'Allemagne. ont menacé de saisir la douane de la République. Ceci aurait été contraire à la doctrine de Monroe, qui interdit l'immixion d'une Puissance européenne dans les affaires d'un état américain. Le seul moyen de prévenir la saisie des douanes par les puissances étrangères était donc de mettre sous l'administration des Etats-Unis les finances douanières pour y assurer une gestion honnête.

En outre le président Roosevelt savait très bien qu'une saisie de la douane par une puissance étrangère pour amortir une dette de 3.200 000 dollars, par les revenus de la douane dont le montant maximum n'était que de 1.850.000 dollars par an signifiait une occupation pour un temps indéterminé et le commencement d'une nouvelle colonisation. L'exemple de l'Egypte était trop près encore où à la suite de la révolte d'Arabi Pacha, l'Angleterre, avec la collaboration de la France, avait pris l'administration des finances. En 1878, la France cédait sa place entière à l'Angleterre qui petit à petit transforma l'Egypte en une des plus précieuses colonies de l'Empire.

Voici la justification de cette nouvelle attitude des Etats-Unis mise en formule par le président lui-même dans son message annuel du 6 décembre 1904.

Tout pays qui se conduit bien, peut toujours compter sur notre amitié. Si une nation veut agir effectivement et avec décence dans des questions sociales et politiques, elle ne doit craindre aucune intervention de la part des Etats-Unis. L'impuissance des injustices chroniques, dont les résultats sont la perte de tout caractère d'une société civilisée, en Amérique ou partout ailleurs, va nécessiter l'intervention d'une nation civilisée. Dans l'hémisphère d'ouest en pareil cas, par suite de l'attachement des Etats-Unis à la doctrine de Monroe, ils peuvent se voir forcés, bien malgré eux, d'intervenir, et d'exercer un pouvoir de police internationale. »

Pour la république dominicaine, il semblait également que la meilleure solution de sortir de la banqueroute d'Etat, était d'accepter un contrôleur de douane des Etats-Unis? C'est dans ce sens qu'elle a signé en 1905 le protocole Dawtan en vertu duquel les Etats-Unis assurent l'administration des finances et l'amortissement de leurs dettes. Un pareil protocole était manifestement en opposition avec la politique des Etats-Unis et le Sénat américain ne tardait pas à démentir l'œuvre de M. Dawson.

Le Président Roosevelt ne voulait pas de l'opposition du Sénat, il aboutit sous une autre forme qui ne manquait pas d'ingéniosité. Le Président recourait à un « modus vivendi» en vertu duquel un receveur de douane nommé officieusement par le Président était installé dans la République de San Domingo sous la protection de la flotte des Etats-Unis, que le Président pouvait

envoyer où bon lui semblait sans consulter le Sénat. La manœuvre du Président de déjouer le Sénat se heurtait à une très grande opposition. Après deux ans de lutte, le Sénat cédait devant la nouvelle politique de Roosevelt en ratifiant le 25 février 1907 un traité revu avec une clause de garantie de l'intégrité territoriale des républiques américaines. Pendant l'administration américaine, les conditions générales de la vie se sont beaucoup améliorées, les recettes de douanes ont doublé, les créanciers de la république consentaient à une réduction de la dette à 17 millions de dollars.

En 1925, la Convention 1907 était remplacée par une autre convention, qui maintient encore le receveur américain des douanes avec certaines modifications cependant. Les marins américains envoyés pendant la guerre ont été définitivement retirés en 1925.

Le Président Taft suivait complètement la nouvelle politique inaugurée par son prédécesseur, mais il l'étendait petit à petit à la République de Honduras et du Nicaragua. Les occasions ne manquaient pas. Ces pays souffrent d'une maladie chronique de révolte. En 1906, le Honduras se mêlait aussi à la guerre entre le Salvador et la Guatemala. Le Président Roosevelt invitait le Président Diaz du Mexique à leur offrir une médiation, dont le résultat fut la paix de Marblehead. A la conférence tenue à San-José en Costa Rica le président Zelaya, du Nicaragua, refusait d'envoyer ses délégués, parce qu'il ne voulait pas admettre la participation des Etats-Unis dans les affaires de l'Amérique du Cen-

tre. Le Président Zelaya avait une telle influence sur les républiques voisines et surtout sur les républiques du Honduras, de Salvador et du Guatemala qu'une révolution était en train d'éclater contre lui. Une nouvelle guerre devait éclater entre eux, qui par une intervention diplomatique des Présidents Roosevelt et Diaz a été évitée. Une nouvelle Conférence s'est réunie alors à Washington au bureau des Républiques Américaines, où les délégués ont signé un traité en vertu duquel tout conflit devait être soumis à la cour de justice du centre, composée par cinq juges nommés par chacune des Républiques signataires.

Mais les agitations soulevées par le Président Zelaya n'ont pas cessé. En 1909 une révolution éclata à Bluefield contre lui. La situation était tellement intolérable que beaucoup de gens demandèrent l'intervention des Etats-Unis. Le Président Zelaya ne recula pas, parce que le Président Diaz l'assurait que les menaces des Etats-Unis étaient purement platoniques.

Mais l'exécution de deux citoyens américains, mit en mouvement le Calosse du Nord. En 1909, le Secrétaire d'Etat Knox envoyait la note suivante au chargé d'affaires du Nicaragua.

« Depuis les conventions de Washington conclues en 1907 il est notoirement connu que le Président Zelaya tient toute l'Amérique du Centre dans une tension politique continuelle, qu'il a plusieurs fois violé les termes de la convention, et par son influence tapageuse exercée sur le Nicaragua, il a mis en discrédit les obligations internationales, au grand détriment du

Costa-Rica du Salvador et du Guatemala dont les Gouvernements s'efforcent à tenir d'une manière loyale les engagements pris à la Conférence de Washington sous les emprises des Etats-Unis et du Mexique. »

Cette note a produit la chute rapide du gouvernement de M. Zelaya. Il essaya de maintenir son parti au pouvoir en abdiquant en faveur du docteur Madriz, mais le Président Taft refusa de reconnaître le nouveau gouvernement. D'ailleurs, la révolution l'a chassé. Avec l'avènement du parti conservateur, s'ouvre la fameuse affaire de Nicaragua.

La politique des Etats-Unis envers cette petite République fut sujette à critique dans l'Europe et dans l'Amérique latine, spécialement ces derniers temps. On a accusé les Etats-Unis de vouloir écraser, annihiler ou annexer ce petit Etat. Certains hommes d'Etat ont même qualifié cette politique de « fascisme Yankee ». En effet, pour nous européens, malgré les moyens de communications, les événements qui se passent au Nicaragua restent très obscurs. C'est en examinant cette situation et les événements qui se sont passés dans ces dernières années que nous croyons pouvoir réfuter les opinions dictées à priori par la jalousie et le sentimentalisme.

Le Nicaragua a 700.000 habitants, se divisant en quatre races dont 17 % appartiennent à la race blanche, 3 % à la race indienne et 9 % à la race noire, 71 % sont mixtes. Le peuple, par suite d'une administration oligarchique, est très peu instruit. Le nombre des illettrés dépasse 85 %. Il va de soi que ce pays, malgré sa cons-

titution démocratique copiée sur celle des Etats-Unis, est nécessairement gouverné par un petit nombre de politiciens, tous propriétaires terriens. Ceux-ci changent l'opinion publique à leur guise. C'est ainsi que les révolutions ne sont pas très rares dans ce pays.

Une révolution en 1910 contre le Président José Santo Zelaya, du parti libéral, transmet le pouvoir public aux mains des Conservateurs avec Estrada comme Président et Adolfo Diaz comme vice-président.

En 1912, à la requête du gouvernement du Nicaragua, qui déclara ne pas pouvoir protéger la vie et la propriété des Américains dans le pays, le gouvernement des Etats-Unis y envoya des marins.

Le gouvernement de Washington les a retiré aussitôt que la révolution fut apaisée. Sauf cent marins qui ont été laissés de 1912-1925 pour la garde de l'Ambassade des Etats Unis.

En 1923 une conférence était tenue à Washington par laquelle les Etats Unis et les autres pays de l'Amérique Centrale se sont obligés de ne reconnaître aucun gouvernement installé par la violence ou par la révolution.

Le Nicaragua, dès sa constitution, ne connut pas d'élection libre, c'est toujours le parti du gouvernement qui sortit avec une majorité écrasante. Par conséquent on avait pu se rendre compte que c'est par une violence déguisée dans les salles de vote que le gouvernement prolongeait chaque fois sa vie.

Déjà le Président Harding conseilla à M. Emilien Chamorro de réformer la loi électorale. Il s'y refusa

catégoriquement, mais plus tard, il y fut contraint par son parti. En 1922, le Congrès du Nicaragua vota le projet de loi fait par le docteur Dadds.

Le parti libéral demanda aux Etats-Unis de surveiller les élections de 1924 pour éviter tout abus du gouvernement, mais le Président refusa.

Les élections se terminèrent avec l'élection de Solorzano comme président et de Sacasa comme vice-président, avec un cabinet libéral.

Le Président Solorzano demandait au cabinet de Washington de laisser encore quelque temps les marins à Manangua. Ceux-ci n'étaient retirés définitivement que le 4 août 1925.

Cependant un coup d'Etat était préparé contre le gouvernement. Dans la nuit du 25 août 1925, les ministres du cabinet libéral étaient arrêtés par des conspirateurs du parti conservateur. Le 25 octobre, les conservateurs possédaient le fort Lema, clef de la capitale Managua.

Le Président Solorzano et le vice-président Sacasa s'enfuyaient en Californie. Les révolutionnaires nommaient Chamorro président de la République.

Les Etats-Unis, suivant les accords de 1907 et de 1923, étaient obligés de ne pas reconnaître le président Chamorro puisqu'il accaparait le pouvoir par la violence.

La contre-révolution libérale éclatait aussitôt. Le 27 août 1925, le secrétaire d'Etat envoyait une note au gouvernement Chamorro exprimant sa désapprobation pour son acte parce qu'il violait le traité de

1923 signé par lui-même comme délégué de l'Etat du Nicaragua. Chamorro, sous la pression de son propre parti, consentait à abandonner le gouvernement et, après une conférence tenue sur le navire américain *Denver* le 30 octobre, Chamorro l'abandonnait en faveur du Sénateur Uriza.

Les Etats-Unis se sont encore refusé à reconnaître le gouvernement d'Uriza pour la raison suivante : c'est qu'il aurait été élu par le Congrès qui porta au pouvoir Chamorro. Or, les Etats-Unis le considéraient comme illégal. Aussi l'Amérique refusa-t-elle de reconnaître le nouveau président. C'est ainsi qu'on rappela les 18 Sénateurs expulsés par Chamorro et à la suite d'un nouveau vote du Congrès on élut, le 10 novembre 1925, Alfonso Diaz comme président.

D'après la constitution du Nicaragua, en cas d'absence du président, c'est le vice-président qui prendra sa place. Mais ni l'un ni l'autre n'étaient dans le pays. Ce fut donc au Congrès d'élire un nouveau président.

Certains ont soutenu que les Etats-Unis n'envoyaient leurs marins que pour soutenir les conservateurs. Cette allégation est facile à réfuter. Les Etats-Unis n'ont pas reconnu Chamorro bien qu'il fût conservateur. Par contre, s'ils ont reconnu Diaz conservateur et pas Chamorro, c'est parce que le premier viola le traité de 1923 et en général la théorie des Etats-Unis sur la domination d'un gouvernement étranger. Une preuve de plus que les Etats-Unis ont agi correctement, c'est qu'en même temps les grandes Puissances ont reconnu le gouvernement Diaz.

Parmi les gouvernements qui s'opposaient à Diaz, était le gouvernement mexicain qui soutenait le vice-président Sacasa. Pour le Mexique c'était une nouvelle occasion d'attaquer les intérêts des Etats-Unis dans le pays.

C'est ainsi que le Mexique envoya des armes et des munitions pour une nouvelle révolution. De cette manière toute la révolution se transformait en lutte indirecte entre les Etats-Unis et le Mexique. Le Président Coolidge, pour mettre fin à la révolution, mit sous l'embargo tous les chargements de munitions destinés au Nicaragua. L'exemple du Président fut suivi par toutes les républiques de l'Amérique Centrale, saut le Guatemala et le Mexique.

Cependant, le désordre augmentait de jour en jour, le Président Diaz notifiait aux Etats-Unis qu'il était dans l'impossibilité de pouvoir protéger la vie et la propriété des étrangers et demandait l'intervention des forces américaines. M. Coolidge, après autorisation des gouvernements anglais, belge et italien, qui tous demandaient la protection de leurs sujets par le gouvernement de Washington, envoyait en février 1927 des marins au Nicaragua pour la protection de la vie et des biens des étrangers.

Le 3 mars 1927, le Président Coolidge envoyait M. Stimson en qualité d'agent spécial du Président, au Nicaragua, pour y étudier la situation.

Le 21 avril 1927, un projet de réconciliation avec les libéraux était remis par le Président Diaz entre les mains de M. Stimson. Examinons l'esprit de ce projet.

1. Paix générale et immédiate. La remise simultanée des armes par les deux parties entre les mains des agents des Etats-Unis.

2. Amnistie générale. La restitution des biens confisqués.

3. La participation des libéraux au cabinet Diaz.

4. L'organisation d'une armée nicaraguéenne, instruite par des officiers américains.

5. La surveillance des élections de 1928 et des années suivantes par des marins américains, qui auront des pouvoirs de police très étendus pour rendre cette surveillance effective[1].

L'anarchie cependant augmentait de jour en jour. Les troupes révolutionnaires gisaient affamées dans les camps, attendant la fin de ces querelles.

L'esprit de conciliation de Diaz impressionnait même les libéraux qui déclaraient que Diaz était le plus acceptable entre tous pour la présidence. Mais, disaient-ils, « l'honneur ne nous permet pas de signer un acte de conciliation qui retient même temporairement Diaz. »

L'agent spécial de M. Coolidge entrait en discussion avec tous les partis afin de les réconcilier. Il traitait avec le Président Diaz, puis avec le général Moncada, commandant les troupes révolutionnaires à Tipitava. Le général admettait tous les points des conditions de réconciliation de Diaz, sauf la demande des Etats-Unis pour la prolongation temporaire du mandat de Diaz jusqu'au rétablissement de la paix.

1. Stimson Henry, *op. cit.*, p. 63 *infra*.

Les Etats-Unis en effet estimaient que faire de nouvelles élections dans une période d'anarchie aurait pour conséquence de faire disparaître l'ordre si difficilement rétabli.

Les libéraux, voyant le zèle de M. Stimson, pour réconcilier les partis et pour empêcher toute guerre civile, confiaient leur cause entre les mains des Etats-Unis. Peu de jours après la conférence Stimson-Moncada, celui-ci télégraphiait que l'armée consentait à remettre les armes entre les mains des officiers américains.

Voici que grâce à la médiation de M. Stimson, actuellement Secrétaire d'Etat des Etats-Unis, la situation très embrouillée du Nicaragua fut éclaircie. La légalité et la paix étaient rétablies. Le général Moncada, chef du parti libéral, actuellement (1929) Président du Nicaragua, disait dans un discours : « On espère que l'esprit de la note de M. Knox s'élèvera à la dignité d'un principe de gouvernement. Il n'y a pas de raison de s'opposer à la tendance de la politique des Etats-Unis, comme il n'y a pas de raison de s'opposer au règne de l'ordre et de la liberté[1] ».

Pendant l'administration de M. Wilson, s'est produite l'occupation de la République de Haïti. Haïti en 1913 était endettée jusqu'aux dents, comme l'était en 1904 la République dominicaine. L'intervention étrangère était menaçante. La Grande Guerre écartait pour certains temps la menace de l'Europe.

1. Henry Stimson, *op. cit.*, p. 128.

Voici comment M. Louis Guilaine[1] décrit les événements qui se sont passés pendant la guerre de Haïti. « En 1915, alors que l'Europe était engagée dans la guerre, la grande démocratie américaine étrangla, sans bruit, la petite démocratie d'Haïti... ». Le gouvernement des Etats-Unis jugea qu'il en devait être ainsi pour son bien et se donne à lui-même, juge et partie, par une extension abusive de la doctrine de Monroe, qui n'est contrôlée par personne, le mandat de discipline et de mettre sous la tutelle politique et financière la République haïtienne. C'est ainsi qu'en juillet 1915 en pleine guerre mondiale, l'amiral William B. Caperton débarquait à la tête d'une force expéditionnaire à Port-au-Prince, envahissait le territoire haïtien et imposait au gouvernement une convention dont les clauses, en apparence légales et volontairement consenties, livraient l'administration civile et militaire, les finances, les douanes et la Banque d'Etat aux mains des Américains. Le Congrès haïtien refusa de ratifier ce traité d'abdication nationale devant l'envahisseur. L'amiral Caperton recourut aux grands moyens, et pour briser la résistance, il proclama la loi martiale sur toute l'étendue de la République. Cette mesure est restée depuis en vigeur pour étouffer la protestation véhémente que le peuple haïtien ne cesse d'élever contre cette agression et cette annexion déguisée ».

Il y a des plaidoiries où le silence gardé sur une chose est le meilleur argument de l'avocat. C'est le cas de

1. *Op. cit.*, p. 143.

M. Guilaine. Si on lit son livre on est en effet impressonné de l'injustice causée par l'Oncle Sam à la petite république d'Haïti, mais si l'on consulte d'autres livres écrits même par des Américains du Sud, on remarquera immédiatement dans les récits des événements la lacune intentionnellement laissée par M. Guilaine.

En effet, M. Guilaine a oublié de dire qu'au mois de juillet 1915 une révolution se produisit à Haïti. La foule enragée a coupé en morceaux, devant la légation de France, le Président de la République d'Haïti, M. Guillaume « démocrate ». C'est à ce moment que l'amiral Caperton est intervenu. Or, ce n'était autre chose que la mise en exécution du principe formulé par Roosevelt en 1904 que le Président Wilson a complètement adopté. Il est clair que Roosevelt n'a pas formulé son principe en 1904 à la révolte haïtienne de 1915. M. Guilaine a oublié aussi que les mesures exceptionnelles de Caperton n'étaient prises qu'à cause des luttes qui avaient eu lieu entre les marins américains et les révoltés. Le traité que nous rapporte M. Guilaine était signé pour une période de 10 ans, renouvelable avec le consentement des deux partis.

Une autre République de l'Amérique du Centre qui a subi l'application du principe de Roosevelt était la République de Honduras. En 1924, trois candidats se disputaient la succession du vieux chef d'Etat, Lopez Gutierrez, mort en fonction. Les Etats-Unis notifiaient au gouvernement de Honduras qu'ils ne reconnaîtraient pas le futur Président s'il était porté au pouvoir

par des procédés révolutionnaires. C'était l'application du traité Bryam signé en 1923. Les politiciens du Honduras n'y prirent pas garde et vidèrent la question présidentielle par la force des armes. Washington naturellement rompit les relations diplomatiques, cependant, à Tegucigalpa, les Honduriens assiégèrent à coups de feu le consulat américain et maltraitèrent des citoyens américains.

C'est alors que 68 fusiliers marins du croiseur « Milwanhee » furent dirigés sur Tegucigalpa. Le gouvernement de Washington promettait aux Honduriens de ne les y maintenir que tant que la sauvegarde des intérêts américains l'exigerait.

Une entente s'est réalisée à la suite des négociations de M. Simmer Wells, en 1925.

Depuis, le pays se trouve dans un calme parfait, travaille et prospère. Il est actuellement question au Sénat de retirer les marins du Tegucigalpa, comme on les a retirés en 1925 de San Domingo et du Nicaragua, pour prouver une fois de plus que les Etats-Unis ne suivaient que le principe énoncé par le Président Roosevelt en 1904 (V. *supra*).

La dernière acquisition faite par les Etats-Unis dans les Antilles, était l'achat des îles Vierges appartenant au Danemark en 1917. C'est en 1867 que le Secrétaire d'Etat Seward a voulu déjà les acheter, mais le Sénat refusait d'y adhérer. En 1902, le Président Roosevelt tentait de nouveau d'acquérir ces îles, mais la convention conclue n'était pas ratifiée par le «Riqsdap danois».

Pour les Etats-Unis l'acquisition de ces îles était d'une importance capitale. Ils craignaient l'acquisition de ces îles par l'Allemagne, qui aurait pu les employer comme base stratégique. Cette crainte était accrue pendant la guerre. C'est pour cette raison que le secrétaire d'Etat, Lansing, a entrepris de nouvelles négociations dont le résultat fut l'achat des îles pour 25 millions de dollars. Le traité était ratifié par le Sénat le 17 janvier 1917.

Il est incontestable que la politique poursuivie par les Etats-Unis dans la mer des Antilles est une politique impérialiste. Ce fait est avoué et ressenti par la majorité des écrivains américains[1] et surtout par ceux de l'Amérique latine. Cet impérialisme retarde très certainement le développement du Panaméricanisme. Certes, tout impérialisme est odieux. Mais bornons-nous à rechercher, pour le moment, les bases, la limite, et les effets de cet impérialisme et ne tirons qu'ensuite les conclusions.

La base de la politique dans la mer des Caraïbes, est certainement la déclaration du Président Roosevelt en 1904. C'est-à-dire[1] : nécessité d'intervention dans le cas ou un pays sombre dans l'anarchie et perd tout lien avec la civilisation[2]. En Amérique, cette intervention, en vertu de la doctrine de Monroe[3] ne peut s'exercer que par les Etats-Unis. Tout d'abord il faut se demander si une intervention dans un cas

1. Garner, *American Foreign policies*, 1928.
2. Latané, *American Foreign policies*, 1927.
3. Stephens, *Uncle Sam impérialiste* (Nouv. éd. 1928).

comme celui de la République d'Haïti est légitime. Il faut répondre affirmativement. Toute la coutume internationale confirme cette attitude. Les interventions qui avaient lieu en 1827, de 1856, de 1860, de 1866, de 1875, de 1896, ne sont que des interventions basées sur l'idée de la première formule de Roosevelt. Mais même la nouvelle tendance de la coutume internationale confirme cette idée. Les troupes anglaises, japonaises et américaines ne sont-elles pas intervenues en Russie en 1919 pour vaincre l'anarchie des Soviets qui s'est installée depuis 1917 dans ce pays. Les troupes françaises et roumaines ne sont-elles pas intervenues avec succès en 1919, en Hongrie, pour sauver ce pays de l'agonie communiste.

(La deuxième raison nous la donnons plus bas, à propos du panaméricanisme.)

Quant à la deuxième formule du Président Roosevelt : qu'une intervention ne peut venir que de la part des Etats-Unis, par application de la doctrine de Monroe, c'est une prétention bienégoïste. Mais elle s'explique par l'idée du maintien de la sécurité de la République du Nord. Nous reviendrons tout à l'heure à cette question. Quoiqu'il en soit la doctrine de Monroe est aujourd'hui une doctrine du droit international universellement reconnue, même par le Pacte de la Société des Nations. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de discuter la légalité de cette doctrine.

Quels sont les motifs des Etats-Unis derrière la politique énoncée dans la formule de M. Roosevelt ?

Les uns sont de nature politique, les autres de nature économique.

Le motif politique se réduit à l'idée du maintien de la sécurité des Etats-Unis. Certes, M. Roosevelt et ses sucesseurs sont généralement intervenus en Amérique du Centre avec la doctrine de Monroe à la main. Mais nous savons que celle-ci n'est pas tellement altruiste qu'on le croirait à première vue. Le Président Monroe disait lui-même, que « nous considérons toute tentative de leur part (de l'Europe) pour étendre leur système politique à quelque portion de cet hémisphère comme dangereux pour notre paix et sécurité... »

Voilà l'idée de la self-protection. L'établissement ou l'acquisition de la suprématie d'un Etat européen sur un pays latino-américain du Centre signifiait immédiatement un danger pour la sécurité des Etats-Unis et surtout pour le canal de Panama dont la sécurité constitue la clef de sûreté de tous les Etats-Unis. C'est seulement par ce canal que les flottes de l'Ouest et de l'Est pourraient s'unir pour combattre l'ennemi en cas de guerre. Voilà pourquoi les Etats-Unis n'ont pas voulu partager le contrôle de ce canal avec la Grande-Bretagne. Voilà encore pourquoi les Etats-Unis veulent acheter au Nicaragua le droit exclusif de construire un deuxième canal. L'importance du canal de Panama pour les Etats-Unis est comparable avec celle du canal de Suez ou de l'isthme de Gibraltar pour la Grande-Bretagne. Mais d'après les politiciens américains, la sécurité des Etats-Unis n'exige pas seulement l'hégémonie sur le canal lui-même, mais aussi l'hégémonie sur les mers qui le bornent, car si avant la guerre l'Allemagne, ou actuellement la Grande-Bretagne ou le Japon acqué-

raient des protectorats ou des possessions dans l'Amérique du Centre, ils y construiraient des bases navales, et voilà leur sécurité en danger. C'est pour cette raison que les Etats-Unis ont acquis les îles Vierges au Danemark. Voilà donc démontré que la doctrine de Monroe ne protège qu'accessoirement les républiques latines, après avoir assuré la sécurité des Etats-Unis.

D'autre part, les pays de l'Amérique du Centre sont dans une continuelle fermentation politique et dans un déséquilibre économique chronique. Les refus de faire honneur aux dettes de l'Etat sont journaliers dans ces pays-là. Donc menace continuelle d'intervention ou d'occupation étrangère qui met en jeu la sécurité des Etats-Unis. C'est alors que l'intervention des Etats-Unis devient nécessaire en vertu de la doctrine de Monroe. Pour faire face aux obligations, il est nécessaire de rétablir l'ordre, et d'introduire une gestion financière saine et honnête. Les Etats-Unis s'en chargent. Ainsi, ayant devant eux tout d'abord leur propre sécurité, ils font en même temps du bien au pays qu'ils protègent. Dans presque tous les discours des présidents et des secrétaires d'Etat sur la politique des Etats-Unis dans l'Amérique du Centre, nous trouvons cette phrase : « Les Etats-Unis *dans leur propre intérêt* veulent que les républiques sœurs soient fortes et non faibles, prospères et non pauvres ». C'est la mise en formule de ce que nous venons de dire.

D'une manière stricte la région de la self-protection ne s'étend que sur les pays qui bornent la mer des Antilles.

Il y a en outre des motifs économiques qui exigent que les Etats-Unis s'immiscent dans les affaires des pays de la mer des Caraïbes.

Depuis l'acquisition du canal de Panama, commençait une pénétration économique des Etats-Unis dans toutes les républiques de l'Amérique du Sud. Cette extension économique se quadruplait depuis la grande guerre. Pour ne citer que Cuba où le montant des investissements américains de 1900-1925 a atteint 5 milliards de dollars, dont entre les années 1916-1925 136.000.000 dollars. On peut se faire ainsi une idée des autres investissements faits dans les petites républiques de l'Amérique du Centre. Il va de soi que la sécurité du capital américain veut que ces républiques soient en paix. Voilà de nouveau l'idée de sécurité qui entre en jeu. Mais tout à l'heure il ne s'agissait que de la sécurité territoriale des Etats Unis, ici il ne s'agit que de la sécurité du capital.

La politique du gouvernement de Washington, comme dans tout pays, est influencée par la haute finance, notamment par la finance du Wall Street. Cette politique s'appelle la diplomatie du Dollar (Dollar diplomacy). Ici encore deux questions se présentent. La pénétration économique est-elle légitime, en second lieu est-il légitime de protéger et faciliter la protection des capitaux des citoyens à l'étranger.

Il est facile de répondre à ces problèmes. La liberté de faire le commerce est un principe qui est hors de discussion en notre temps. A condition que le commerce ne porte pas sur des choses illicites. Un pays qui abonde

de capitaux à en étouffer, peut faire des investissements dans des pays étrangers où on en a besoin. Les investissements profiteront aux pays investisseur et au pays investi.

L'existence de la « Dollar diplomacy » est indéniable, elle existe sans dénomination dans chaque pays.

Les essais d'intervention des Etats européens dans l'Amérique du Sud, les interventions des Puissances européennes en Chine, pour forcer celle-ci à souscrire à des emprunts, ou donner des concessions de territoire sont des preuves évidentes de l'influence de la haute finance sur la politique. On pourrait faire une distinction et les appeler : la diplomatie de la livre sterling, du franc, du yeu ou du mark, etc... Est-ce de l'impérialisme de la part d'un gouvernement que de poursuivre une pareille politique. Il faut répondre négativement. Car tout gouvernement a le devoir d'encourager et de faciliter l'exportation des produits, de même qu'il a le droit d'encourager et de faciliter l'exportation de l'argent, produit des richesses et du travail, s'il en a de superflu. Le gouvernement est pour les gouvernés. Nous ferons une réserve : *cependant cette diplomatie pour l'exportation de l'argent ne doit jamais se faire par des menaces ou par la force des baïonnettes.*

Selon l'expression britannique : « le commerce suit le drapeau » (trade follows the flag). L'expansion économique des Etats-Unis s'est faite inversement : Ici c'est le drapeau qui suit le commerce et le capital. C'est-à-dire, tout d'abord le commerce, puis les inves-

tissements pénétraient les petites républiques, ensuite l'armée intervenait pour protéger les intérêts des Américains.

Sécurité territoriale des Etats-Unis et sécurité des capitaux investis. Voilà les deux mobiles qui se cachent derrière les formules du Président Roosevelt qui furent complètement adoptées par les administrations successives.

Le juge américain Otto Schoenrich, un des grands connaisseurs de la situation de l'Amérique du Centre, nous décrit de la manière suivante le résultat de la politique de la mer des Caraïbes suivie pendant un quart de siècle par les Etats-Unis. Pendant 25 ans, je fus en relations très intimes avec les pays de l'Amérique du Centre, et j'avais eu maintes fois l'occasion de voir que, dès que l'influence des Etats-Unis s'est exercée sur un pays, il paraissait comme touché par une baguette magique. Le pays s'enrichissait visiblement, le commerce se développait, les travaux publics se multipliaient, la personne et les biens des habitants étaient plus en sécurité. Le bien-être de tout le monde, mais spécialement celui de la basse classe, s'améliorait énormément... Je défends notre politique générale pour prêter main forte à nos voisins, mais je n'excuse pas les moyens que nous avons quelquefois employés pour faire prévaloir cette politique[1]. »

Par conséquent, selon M. Schoenrich, l'ordre, la prospérité suivaient l'influence américaine, et tout cela

1. *Foreign Policy Association Pamphlet* 21, 1923, 24.

pour une restriction provisoire de la souveraineté. Combien de pays après la guerre : comme l'Autriche et la Hongrie par exemple ont consenti en vue de leur assainissement à une restriction beaucoup plus grande de leur souveraineté en acceptant, un commissaire délégué par les créanciers, qui possédait des pouvoirs presque tyranniques. Mais cette restriction de la souveraineté ne paraît pas aussi choquant parce que les commissaires étaient nommés par la Société des Nations. Or en Amérique les Etats-Unis en vertu de la doctrine de Monroe et du fait qu'ils sont presque les seuls créanciers, ce sont eux seuls qui veulent nommer les receveurs de douane.

La politique américaine dans les Antilles a substitué les Etats-Unis à tous les créanciers européens d'avant-guerre. Et ainsi, dans cette région, la portée de la doctrine de Monroe est en diminution. Certes cette politique est égoïste et exclusiviste : nous en avons donné les raisons (*supra*).

C'est pourquoi d'ailleurs elle a subi de la part de l'Europe tant de critiques.

L'opinion des latino-américains ne diffère en rien de celle de l'Europe. Le docteur Zeballos a fait en 1923 la recommandation suivante aux Etats-Unis relative à sa politique des Antilles. « N'intervenez pas dans la vie interne des Républiques, quelle que soit leur instabilité gouvernementale. Laissez-les donc dans leur malheur. » C'est ici que se trouve la différence fondamentale entre les Etats-Unis et l'Amérique latine.

La conception de M. Roosevelt dit justement le

contraire. « Des injustices chroniques ou la violation des usages et coutumes internationales dont le résultat est la perte de tout lien avec les pays civilisés... en pareil cas l'attachement des Etats-Unis à la doctrine de Monroe peuvent les forcer bien malgré eux, à intervenir et exercer un pouvoir de police internationale. » Cette politique des Etats-Unis doit être proscrite. En effet, nul Etat n'a le droit d'intervenir dans un pays malgré la volonté de ce pays.

La politique des Etats-Unis dans les Antilles a beaucoup de caractère impérialiste parce qu'elle tend à une hégémonie sur toutes ces petites républiques pour mieux assurer sa propre sécurité. Mais cet impérialisme, nous l'avons vu, a beaucoup de circonstances atténuantes.

Les Etats-Unis ne désirent plus d'annexions de territoire, ils l'ont prouvé par leur attitude à l'égard de Cuba. de San Domingo, de Haïti et du Nicaragua[1]. Ils veulent que ces pays cessent leurs continuelles révolutions de parti, qu'il travaillent et prospèrent. Leur paix et leur sécurité est en fonction directe avec la sécurité et les intérêts des Etats-Unis. En un mot, ils veulent, que la *paix américaine* règne dans le Nouveau Monde, qui est certes préférable aux révoltes et troubles latino-américains.

Il est à noter que même cet impérialisme d'imposer la paix est actuellement en décadence, ce qui est dû surtout au Panaméricanisme. Les Etats-Unis, pour conquérir la coopération et la sympathie des Améri-

1. Sauf le Panama qu'ils ont incorporé pour ainsi dire par le traité d'alliance de 1926 entre les Etats composant l'Etat fédéral; la raison, nous l'avons donnée, *supra*.

ques latines, renoncent de plus en plus à leur politique d'hégémonie. (V. *infra* Panaméricanisme.)

Leur nouveau président Hoover annonçait dans son message d'entrée en office du 4 mars 1929 un changement de plus à cette politique. « Ceux qui connaissent les Etats-Unis, disait-il, savent que nous n'avons aucun désir d'expansion territoriale et *économique.* »

Après la codification du Droit international américain, et après une entente sur le droit d'intervention, qui ne tardera pas longtemps, l'égalité parfaite des Etats américains sera complètement réalisée.

CHAPITRE XIII

LE PANAMERICANISME[1]

L'union de plusieurs familles formait la tribu, plusieurs tribus se réunissaient dans la cité, plusieurs cités se groupaient pour donner naissance à des Etats. L'union de plusieurs Etats constituait les confédérations des Etats pour former de grands pays puissants. Aujourd'hui, nous sommes à la veille d'une tendance vers l'union des pays d'un continent entier (pour former un continent fort et puissant), et peut être dans un délai plus ou moins long le continentalisme se transformera-t-il en intercontinentalisme : c'est-à-dire dans l'union des continents du monde entier.

Le Panaméricanisme n'est que le commencement de cette sixième phase de l'évolution sociale de l'humanité qui actuellement se manifeste par la coopération politique, juridique, scientifique, littéraire et sociale de tous les pays du continent américain.

Il existe actuellement un mouvement semblable en Europe, mais infiniment plus faible que celui de l'Amé-

1. Alvarez, *Le Panaméricanisme*, 1928; Blakeslee, *op. cit.*; Urutia *Le continent américain et le droit international.*

rique; notamment : la Paneurope, préconisée par le comte Condenhove Kalergi. Mais en Europe les différences de traditions, d'histoires, de langues et un nationalisme encore extrêmement vif sont autant d'obstacles pour la propagation des idées de la Paneurope.

La participation des Etats américains, aux Conférences de la Paix et de La Haye, à la guerre mondiale de 1914, ainsi que leur entrée et leur attitude à la Société des Nations, leur adhésion au pacte Kellog constituent peut être les manifestations les plus importantes de la vie internationale américaine pendant les dernières périodes décennales. Ce sont les résultats des Conférences Panaméricaines.

L'idée panaméricaine remonte aux temps de la formation des Etats indépendants dans l'Amérique du Sud.

Dès la révolution de l'Amérique du Sud contre la tyrannie espagnole, les chefs de la politique sud-américaine ont été très favorables à la coopération des pays du continent de l'Amérique du Sud. Ce n'était que la solidarité instinctive de l'opprimé contre l'oppresseur. Le continent américain était dans un continuel danger de la part des pays de l'Europe. Ces dangers communs les unissaient.

C'est dans la poursuite de cette idée que Bolivar en 1826 convoquait une conférence des Républiques latines au Panama. La conférence n'a pas fait grand chose. Elle n'était qu'une manifestation solennelle de la solidarité des Républiques de l'Amérique du Sud. Après la conférence de Panama, on convoquait encore

d'autres conférences latino-américaines, auxquelles les Etats-Unis n'étaient jamais invités. En Amérique du Sud on sentait toujours que les Etats-Unis faisaient également partie de la communauté américaine. Mais leur réserve envers la grande république du Nord, était motivée par l'hostilité des Etats-Unis à toute sorte d'alliance et par la peur d'être embarrassés dans leur activité, par l'influence qu'exerce naturellement une nation aussi puissante.

C'est en 1880 que le secrétaire d'Etat Blaine lançait une invitation pour une conférence de toutes les républiques américaines à Washington. La conférence ne se réunissait qu'en 1889, et c'est alors qu'apparaissait le nom de Panamérique. Certains sud-américains regardaient la conférence comme un moyen pour les Etats-Unis d'acquérir la suprématie politique et commerciale sur les républiques latines.

A cette première conférence on envisageait en premier lieu la confection d'un plan d'arbitrage pour résoudre tous les conflits qui pourraient s'élever entre les Etats Américains. On désirait encore l'établissement des unions douanières, monétaires, de législation sanitaire et de législation sur la propriété littéraire. Le programme était bien important, il ne pouvait être épuisé que trente ans plus tard à la dernière conférence tenue à la Havane en 1928.

La deuxième conférence panaméricaine était tenue au Mexique 1901-02. On y fixait le principe que les difficultés qui surgissent entre les créanciers étrangers et un autre Etat soient soumises à l'arbitrage, si on

pouvait s'arranger par voie diplomatique. La troisième conférence panaméricaine était tenue en 1906 à Rio de Janeiro où on énonçait pour la première fois la doctrine de Drago, qu'on a décidé de soumettre à la seconde conférence de la paix tenue à Buenos-Ayres en 1919. La quatrième conférence était tenue à Buenos-Ayres en 1910. On y faisait toute une série de recommandations et propositions sans résultats positifs. La cinquième conférence panaméricaine devait se réunir en 1914 à Santiago mais à cause de la guerre elle était ajournée jusqu'en 1923 (voir *infra*). La sixième conférence se réunissait en janvier 1928 à la Havane (v. *infra*).

Quelles sont les causes du Panaméricanisme?

En premier lieu : c'est l'évolution naturelle de l'humanité vers des unités de plus en plus grandes, que nous avons énoncée au commencement de ce chapitre. Cette évolution parce que naturelle est tellement forte, qu'on peut la retarder mais non l'empêcher. La situation géographique du continent américain, ses richesses naturelles et toute une série d'autres éléments ont créés pour ses Etats, une série de problèmes matériels, dont beaucoup sont inconnus dans les pays d'Europe qu'ils ont à résoudre en commun. Il en résulte une grande solidarité. « Ce facteur, écrit M. Alvarez[1], uni à l'aide que les Etats latino-américains ont reçue des Etats-Unis à l'époque de leurs luttes pour l'indépendance, ainsi que l'exemple des institutions politiques de ceux-ci, différentes de celles qui existaient en Europe à la même époque, ont créé entre les groupes latins et

1. Al. Alvarez, *op. cit.*, p. 175.

la Grande République du Nord une certaine communauté de sentiments. Tous ces pays ont considéré qu'il existait entre eux une solidarité pour la défense de leur indépendance et de leur liberté; le continent américain ne devait pas défendre l'Europe, mais rester libre de se développer en conformité de ses destinées. La doctrine de Monroe, est la conséquence logique de ce sentiment ». Une autre cause invisible du panaméricanisme est l'absence de passé historique et du fardeau de la tradition. Les républiques américaines ne connaissent pas d'hostilités héréditaires. La grande étendue de leur territoire donne l'occasion à chacune de prospérer. Malgré quelques petites querelles, leurs animosités ne sont pas irréductibles. Ils ne sont pas des rivaux mais des amis. L'expression républiques sœurs est très souvent employée par les hommes politiques.

En dehors de cette solidarité continentale des républiques américaines, il existe un sentiment de l'individualité internationale du Nouveau Monde. Cette individualité continentale s'est développée après les guerres napoléoniennes. A cette époque se produisit un véritable dégoût des guerres qui ensanglantaient l'Europe. A la suite de la Sainte Alliance, cette tyrannie, déguisée sous les emblèmes de la religion, échafaudée dans l'imagination de Mme Krudener, tout le continent américain se dressait solidaire pour se défendre contre une nouvelle colonisation par les pays européens. (Cette individualité, l'Amérique tient à la garder non dans un but égoïste mais pour mieux coopérer avec les autres continents.)

On a une croyance ferme dans le Nouveau Monde que l'Amérique a une finalité. Elle est considérée comme un réservoir de l'humanité où est versé l'excédent des races de l'Europe. A côté de la solidarité matérielle et morale il y en a d'autres : causes d'ordre psychologico-international, à la base du Panaméricanisme.

Nulle part au monde les idées de la philosophie française du XVIIIe siècle eurent plus d'influence qu'en Amérique. Les Américains prétendent non sans raison que par suite de leur psychologie et leurs doctrines, ils ont donné naissance à la véritable démocratie. Les caractéristiques de cette neutralité internationale selon M. Alvarez[1] sont entre autres :

A) l'optimisme, l'idéalisme, mais sans verser dans

B) l'amour des principes, comme guide d'orientation dans la vie internationale. Ces principes sont absolus, sans limitations d'aucune sorte, car on voit dans toute limitation un affaiblissement.

C) un esprit libéral et égalitaire non exempt d'exagération, notamment le désir des Etats américains de se développer librement et conformément à leur génie sans aucune hégémonie étrangère.

D) l'esprit de fraternité continentale qui est très différente de celle proclamée par la Révolution Française.

E) la conscience que le continent américain a une individualité et un but dans la vie internationale que n'ont pas les autres continents. Cette individualité

1. *Op. cit.*, p. 38.

doit être maintenue et elle ne doit être absorbée dans aucune institution supérieure.

F) malgré l'esprit de solidarité continentale, le désir de coopérer sur un pied d'égalité avec les Etats des autres continents, notamment le continent européen.

G) le désir d'organiser la vie internationale américaine afin de resserrer les liens qui existent entre les pays du Nouveau Monde : cette organisation ne doit cependant être en aucune façon un sujet d'Etat qui imposerait ses décisions par la contrainte.

H) le désir que leurs rapports réciproques soient régis par des principes de morales et des règles juridiques basées surtout sur la confiance et l'esprit de solidarité.

I) Le désir que toute organisation politique, et réglementation juridique se fassent graduellement et progressivement.

Toutes ces causes que nous avons exposées ci-dessus, combinées avec les relations économiques de plus en plus nombreuses, ont donné naissance au panaméricanisme.

L'attitude des Etats-Unis à l'égard du panaméricanisme est très nette. Ils supportent avec enthousiasme l'idée panaméricaine pour les raisons mêmes que j'ai exposées ci-dessus. Ils la supportent plus facilement que les Etats d'Amérique du Sud, pour la raison, facile à trouver, que les Etats-Unis, comme Grande Puissance, acquièrent naturellement une ascendance sur tous les pays de l'Amérique. Mais ils se gardent toujours que cette ascendance dégénère en hégémonie.

L'ancien secrétaire d'Etat Hugues, chef de la délégation américaine à la sixième conférence panaméricaine, disait formellement : « Le panaméricanisme exige l'indépendance de tous les Etats d'Amérique. Les Etats-Unis ont pour politique de respecter l'intégrité territoriale de tous les pays de l'Amérique : ils désirent les voir forts et non faibles. »

Le respect de ce principe, croyons-nous, est fondamental pour le développement du Panaméricanisme. Les oscillations autour de ce principe ont causé une grande régression de l'idée panaméricaine, surtout à l'occasion de l'affaire de Vera-Cruz en 1913, mais quand le président Wilson a soumis l'affaire à la médiation des A. B. C. Puissances, la confiance dans les Etats-Unis s'est rétablie.

L'occupation de la république Dominicaine, de la république de Haïti, et plus tard le débarquement des marins au Nicaragua ont été autant de moments de déception pour l'âme sensible des sud-américains. Il leur était difficile de croire dans la sincérité de la république du Nord, Mais par le départ des marins de Nicaragua, le rétablissement de la souveraineté dans la république dominicaine, leur confiance dans les Etats-Unis est revenue et l'idée panaméricaine commence à se renforcer avec plus d'enthousiasme.

Les Etats-Unis se rendent compte que la réussite de l'idée panaméricaine dépend exclusivement de leur attitude envers les autres républiques américaines.

Depuis un certain temps, il y a un changement notable dans la politique des Etats-Unis envers les pays

latino-américains. La politique d'hégémonie tend à disparaître et être remplacée par une politique se basant sur l'égalité de tous les pays américains, tout cela est dû à la force de l'opinion publique américaine, et au progrès du Panaméricanisme.

Un rival du Panaméricanisme est le latino-américanisme. Ce mouvement préconise la coopération des pays latins de l'Amérique avec l'exclusion des Etats-Unis. Le latino-américanisme, dont l'origine remonte à Simon Bolivar, dans sa phase actuelle, ne se développe que dans la littérature et chez quelques journalistes fanatiques. Ce qui vivifie ce mouvement, c'est la haine contre les Etats-Unis. Un poète du Chili écrivait, il y a quelques années : « Deux choses unissent l'Amérique espagnole, une langue commune et une haine commune contre les Etats-Unis. » Ces sentiments sont assez répandus dans l'Amérique latine, cependant, ils ne sont pas généraux. Ils sont d'ailleurs passagers comme tout sentiment et ils changent selon la politique des Etats-Unis. M. Alvarez, le savant homme d'Etat chilien, dit, que le Panaméricanisme dépasse en importance le Latino-Américanisme. C'est parce que certains Etats de l'Amérique, pris isolément, valent peu, mais en participant au mouvement panaméricain ils se consolident en quelque sorte et leur importance devient plus grande.

Il est incontestable qu'il existe de très bonnes relations entre les pays de l'Amérique du Sud. Entre ces derniers et les Etats-Unis les relations ne sont pas moins intimes, dues au Panaméricanisme, et à la notion du continent.

A l'occasion de l'entrée en guerre des Etats-Unis, le décret du gouvernement d'Uruguay du 18 juin 1917 est capital en cette matière. « Considérant que le gouvernement d'Uruguay a déclaré à différentes occasions la solidarité américaine comme régulatrice de sa politique extérieure parce qu'il considère que le dommage causé aux droits d'un pays du continent devrait être commun à tous et comme devant donner lieu à une réaction commune et uniforme. » Ce décret est une preuve assez claire qu'à côté du latino-américanisme, la panaméricanisme est très développé et que par une politique prudente des Etats-Unis il finira par prédominer.

LA CONFERENCE DE SANTIAGO

Cette conférence était une manifestation collective des pays américains pour l'idée panaméricaine.

Le président du Chili donna un aperçu des efforts que les Etats américains ont fait pour affermir leur solidarité continentale, le résultat d'un ensemble de causes géographiques, ' historiques et politiques ''. Ce Congrès, a-t-il ajouté, a pour but l'établissement solide et définitif du règne de la paix sur le continent américain. Bien suprême des sociétés civilisées.

La Grande Guerre ne rendait pas seulement riches et puissants les Etats-Unis, mais un grand nombre des pays de l'Amérique latine, dont certains d'entre eux étaient menacés avant la guerre par un blocus, à cause du refus de paiement de leurs dettes publiques. Maintenant ce sont eux qui sont devenus les créanciers de

l'Europe. Cet essor économique commun des Etats d'Amérique n'a fait que resserrer davantage entre eux les liens moraux. Ces circonstances ont donné une importance toute particulière à la cinquième conférence panaméricaine de Santiago[1]. L'abstention du Mexique, du Pérou et de la Bolivie ont produit un petit malaise à la conférence, mais il n'était pas très sérieux. Le programme de la conférence contenait à côté des nombreuses questions juridiques, économiques, commerciales et humanitaires la question du désarmement.

Ce problème est nouveau. Nous ne le trouvons pas dans le programme des autres conférences panaméricaines.

Le problème du désarmement, ou de la limitation des armements est parmi, les problèmes politiques les plus délicats et les moins résolus. L'union panaméricaine a étudié depuis 1920 ce problème. On voulait réduire les dépenses militaires en rapport avec les budgets nationaux. Mais malheureusement la Conférence de Santiago, en raison de l'opposition de l'Argentine, du Chili et du Brésil, n'arriva pas à un résultat positif sur ce point. D'ailleurs, le problème du désarmement n'est pas aussi important pour l'Amérique que pour l'Europe. En effet les Etats américains ne possédèrent jamais de grandes armées, ou de grandes flottes, malgré l'étendue de leurs territoires. Ils pouvaient s'en passer, et même aujourd'hui ils peuvent être considérés comme

1. L'abstention du Mexique est due à la tension qui existait entre ce pays et les Etats-Unis; celle du Pérou à la situation diplomatique troublée par la vieille question de Tacna Arica et celle de la Bolivie à certaines difficultés avec le gouvernement de Santiago.

désarmés au sens européen du mot; sauf les Etats-Unis qui, comme grande Puissance mondiale, sont obligés de maintenir une armée et surtout une flotte puissante. Dans notre pensée, ce problème du désarmement de l'Amérique sera beaucoup plus vite réalisé que partout ailleurs.

Il y avait encore un projet très intéressant sur la création d'une Société des Nations américaines présenté par la Délégation de l'Uruguay. Mais la conférence renvoya le projet à l'étude du Comité directeur de l'union panaméricaine.

L'acte le plus important achevé par la Conférence de Santiago est un traité de paix signé par seize Etats américains. Parmi eux les Etats-Unis. Selon le traité, les conflits, entre les états américains, qui ne peuvent pas s'arranger par voie diplomatique doivent être soumis à une commission d'investigation. Pendant les travaux de la commission il est interdit de faire toute mobilisation des forces armées. Cette convention n'est que l'extension au continent entier des traités conclus en 1913-14 par l'éminent secrétaire d'Etat Bryan avec quelques pays américains du Centre. Les opinions sur les résultats de la conférence de Santiago sont divergentes. Le secrétaire d'Etat Franck B. Kellog, alors sénateur, disait, que « la Conférence de Santiago était un grand succès. Il avait comme effet une confiance croissante entre les pays panaméricains... Les relations entre les Etats-Unis et les pays panaméricains sont meilleures que jamais. Le président de la Conférence de Santiago, Senor Augustin Edwards, du Chili, disait

que la conférence panaméricaine était un très grand succès. Mais, ajoutait-il plus tard, dans un discours, « disons le sincèrement, la Presse lui était défavorable[1]. » L'opinion du docteur Zeballos, de l'Argentine, est diamétralement opposée à cette opinion. Il est généralement connu — disait-il dans un discours en 1923 — qu'il il y a une sérieuse opposition et un mouvement de résistance contre l'activité panaméricaine. Elle est fondée sur la pensée que les Etats-Unis n'agissent pas sincèrement dans leurs relations avec les autres républiques, ils dissimulent un plan de domination politique et d'absorption commerciale. Cette résistance actuellement n'est répandue que dans le peuple. Aucun gouvernement ne l'a manifestée, mais je suis convaincu que les sentiments personnels de beaucoup de fonctionnaires des républiques américaines sont : la méfiance et la crainte à l'égard des Etats-Unis. L'un des caractères les plus importants de la Conférence de Santiago fut la révélation d'un esprit anti-américain inattendu. Nous croyons cette opinion exagérée. L'énorme différence entre elle et l'opinion du Senor Augustin Edwards, nous le prouve. Il est vrai que la Conférence de Santiago ne manqua pas d'incidents, et de quelques mécontentements. Par exemple à propos de la doctrine de Monroe, quand le président de la délégation des Etats-Unis déclara que cette doctrine appartenait exclusivement aux Etats-Unis, et qu'eux seuls étaient qualifiés pour l'interpréter ou la renforcer.

1. Blakeslee, *op. cit.*, p. 143.

Les Etats-Unis se sont rendu compte depuis qu'avec une pareille théorie impérialiste ils ne peuvent s'attendre à trouver qu'une répudiation du panaméricanisme de la part des républiques américaines. Dans l'interprétation nouvelle, donnée par le secrétaire Hughes, de la doctrine de Monroe, ils ont déjà changé de front. Ils désirent que toutes les républiques américaines adoptent la doctrine de Monroe comme principe de leur politique extérieure. En effet par cette adoption, la doctrine de Monroe serait panaméricanisée.

A notre avis le succès de la Conférence de Santiago n'était pas aussi brillant que le soutenait le secrétaire d'Etat Kellog ni Senor Edwards, mais il n'était pas aussi mauvais que nous le disait le docteur Zeballos. On y avait rencontré des difficultés, comme dans toute conférence où on discute, mais ces difficultés ne furent pas irréductibles.

A la première conférence on fit des projets sur l'union de législation en matière de propriété littéraire, et sur l'arbitrage obligatoire. On n'arriva pas à un accord sur ces sujets à la première conférence, mais on s'accorda à la sixième. Il est très probable qu'à une prochaine conférence l'accord se réalisera sur la doctrine de Monroe, préparé par la discussion ardente qui eut lieu à la conférence de Santiago. Il est un fait incontestable que grâce aux Conférences panaméricaines, et surtout à celle de Santiago, l'égalité politique des républiques américaines à pu se réaliser par l'opinion puissante que représentent les républiques latino-américaines groupées autour d'une table verte. Cette action

collective des pays latino-américains a beaucoup contribué au recul de la politique d'hégémonie des Etats-Unis.

Si une grande Puissance traite calmement en cas de conflit avec une petite, et si dans le cas échéant, elle se soumet à l'arbitrage, il ne peut plus y avoir d'impérialisme. L'arbitrage obligatoire est la mort de l'impérialisme.

C'est ce que faisaient les Etats-Unis, en adhérant cinq ans plus tard à une résolution d'arbitrage obligatoire, à la sixième conférence panaméricaine, tenue à la Havane, que nous allons commencer à étudier.

LA SIXIEME CONFERENCE PANAMERICAINE TENUE A LA HAVANE

La conférence panaméricaine de la Havane est une des conférences les plus féconde comme travaux et comme résultats.

En Europe, on a méconnu l'importance de ces travaux. La presse européenne en général lui était défavorable. On y a vu tantôt le triomphe, tantôt l'effondrement de la doctrine de Monroe.

En Amérique, on la considère unanimement comme un grand succès, sauf une partie du groupe libéral, qui la considère comme un échec.

L'opinion défavorable de l'Europe sur cette conférence dérive de motifs politiques d'une part, de motifs techniques de l'autre.

C'est d'abord parce que l'on confond ordinairement le Panarémicanisme, les Conférences panaméricaines, l'Union panaméricaine, la doctrine de Monroe, le droit international américain, croyant que toutes ces expressions sont synonymes ou ne correspondent qu'à des aspects différents de la politique des Etats-Unis dans le Nouveau Monde.

C'est aussi parce que l'on redoute de voir les pays de l'Amérique se détacher de plus en plus de la Société des Nations.

C'est la crainte encore que ces Conférences n'aboutissent en réalité qu'à l'hégémonie des Etats-Unis sur le continent américain.

C'est enfin parce que l'on croit fortifier la Société des Nations et en même temps rendre service aux pays latins du Nouveau Monde, en combattant le Panaméricanisme.

Le motif technique[1], consiste en ce que les informations, surtout celles d'outre-mer, sont fréquemment incomplètes en raison du coût très cher de leur transmission. Que souvent elles ne disent pas tout à fait la vérité, et en outre, que la Presse a une tendance naturelle à donner aux nouvelles un aspect propre à susciter l'attention de ses lecteurs.

La Conférence fut inaugurée le 16 janvier 1928 par un remarquable discours du Président Coolidge sur le Panaméricanisme.

« Reconnaître et consacrer les principes fondamentaux

1. Alvarez, *La VIe Conférence panaméricaine.*

du droit international par des accords solennels où la foi publique des Etats est engagée, préciser les lois qui reconnaissent les droits des Nations et leurs imposent des devoirs, voilà la mission la plus haute des conférences internationales telle que celle de la Havane ». Cela veut dire que les règles du droit international ne doivent pas être la création d'Etats souverains et puissants, mais qu'elles doivent émaner du droit naturel consacré par la conscience juridique des peuples. C'ert sur cette base que toute nation doit signer les accords pour réaliser la solidarité et la coopération internationale.

Les décisions de la sixième Conférence panaméricaïne sont réalisées tantôt sous forme de convention ou résolution, tantôt sous forme de décision, tantôt sous forme de motion.

Celles-ci offrent sur les conventions des avantages, notamment, elles sont adoptées beaucoup plus facilement. Elles ne doivent pas être soumises à la ratification des Parlements. Mais peuvent être mises à exécution immédiatement après leur vote. Leur seul désavantage, c'est qu'elle peuvent être modifiées trop facilement.

Toutes les décisions prises à la Conférence sont réunies dans l'acte final qui est signé par les Délégations de chaque Etat américain.

Sur le Chapitre I, Union Panaméricaine, on a signé :

1° Une convention en 14 articles, sur l'organisation de l'Union Panaméricaine. Une résolution sur le même sujet.

Sur le Chapitre II, Ordre juridique interaméricain, on a voté plusieurs Conventions et Résolutions. Sur le Droit international privé, on a souscrit :

1° Une convention en 437 articles. Cette Convention a été votée avec l'abstention des Etats-Unis avec plusieurs déclarations et réserves dont certaines très importantes, faites par les Républiques de l'Amérique latine.

2° Une résolution sur les meilleures mesures à introduire dans l'organisation judiciaire des pays de l'Amérique.

Sur le terrain du Droit international public, on signe les neuf conventions suivantes :

Une convention sur l'aviation commerciale; une convention sur la propriété littéraire; une convention sur l'immigration, une en 21 articles, sur les traités; une convention sur les fonctionnaires diplomatiques, une convention, en 27 articles, sur les agents consulaires, une convention sur la neutralité maritime; une convention sur l'Asile; une convention sur les droits et devoirs des Etats en cas de guerre civile, en 5 articles.

On a voté ensuite toute une série de résolutions sur la coopération agricole, sur l'élaboration d'une loi uniforme, relative aux lettres de change, ayant la convention signée à la Haye en 1912 pour base; sur les Sociétés anonymes; sur la création des Chambres de commerce; sur le transport des livres, des revues et des lettres, par courriers, sur les pellicules cinématographiques, sur la création d'un institut interaméricain, sur la coopération intellectuelle, sur la profession de journaliste reconnue comme fonction publique donnant droit

aux retraites et pensions constituées par des contributions des bénéficiaires, des entreprises de presse, des subventions fiscales, des dotations et legs; une résolution organisant la codification du droit international public par des organismes permanents, etc...

Nous voyons donc que la Conférence de la Havane a accompli un travail énorme, mais c'est spécialement en trois résolutions qu'elle nous a apporté quelque chose de très important. Ce sont les résolutions concernant l'arbitrage, la condamnation de la guerre, et la codification du droit international public.

« La sixième Conférence internationale américaine décide :

« 1° Que les Républiques d'Amérique adoptent l'arbitrage obligatoire comme le moyen qu'elles emploieront pour la solution pacifique de leurs différends internationaux, de caractère juridique.

« 2° Que les Républiques de l'Amérique se réuniront à Washington dans un délai d'un an, en une Conférence de conciliation et d'arbitrage pour donner une forme conventionnelle à la réalisation de ces principes, avec le minimum d'exception qui seront jugées indispensables pour sauvegarder l'indépendance et la souveraineté des Etats ainsi que l'exercice de cette souveraineté dans les affaires d'ordre interne, et à l'exclusion des matières dans lesquelles entre en jeu l'intérêt ou qui se réfèrent à l'action d'un Etat ne faisant pas partie de la Convention.

« 3° Que les gouvernements des Républiques de l'Amérique enverront à cet effet des jurisconsultes

plénipotentiaires avec des instructions sur le maximum et le minimum qu'ils pourront accepter dans l'extension de la juridiction arbitrale obligatoire.

« 4° Que la convention ou les conditions de conciliation et d'arbitrage qui seront signées, devront laisser ouvert un protocole d'arbitrage progressif qui permette le développement de cette bienfaisante institution jusqu'à son maximum.

« 5° Que la convention ou les conventions qui seront adoptées une fois signées, devront être soumises immédiatement aux gouvernements respectifs pour ratification dans le plus bref délai. »

« La VIe Conférence Panaméricaine considérant... décide :

I. Toute agression est considérée illicite, et comme telle est déclarée prohibée.

II. Les Etats américains emploieront tous les moyens pacifiques pour résoudre les conflits qui s'élèveront entre eux ».

L'adoption unanime de l'arbitrage obligatoire et de la condamnation de la guerre constitue seul un grand résultat qui donne à la sixième Conférence panaméricaine une prépondérance sur les précédentes.

La résolution sur la codification du Droit international public est intervenue à la suite des travaux de la commission internationale des jurisconsultes américains faits à Rio de Janeiro en 1927. L'importance de cette codification sur la vie internationale est comparable avec la codification du Droit privé en France, par exemple. Elle va donner aux règles du Droit inter-

national un caractère fixe, unitaire, et à la suite de ces deux cafactères une autorité plus grande. On ne pourra plus l'interpréter, la violer ou la renier selon les intérêts des Etats. Il va de soi que ce Code ne s'appliquera que pour le continent américain.

En raison des efforts continus de rapprochement, les Etats d'Amérique arriveront dans un avenir prochain à obtenir sur bien des matières une uniformité de réglementation semblable à celle qui existe dans un Etat fédéral. Actuellement, il n'y a aucune tendance à constituer un pareil Etat. Mais si un jour le Nouveau Monde y arrive, ce serait par la voie progressive du Panaméricanisme.

Le Panaméricanisme éloigne les Etats américains de la Société des Nations et les maintient dans « l'orbis americana ». L'Union panaméricaine est devenue elle-même une Société des Nations des pays du Nouveau Monde. C'est Washington qui est devenu la Genève des pays américains. Petit à petit, comme le disait le Comte Bernstoff, ambassadeur d'Allemagne, « la Société des Nations se transformera en une société européenne ».

Les événements ont prouvé l'exactitude de cette prophétie, c'est ainsi que dans le dernier conflit entre le Paraguay et la Bolivie, en janvier 1929, l'arbitrage entre les deux pays, membres de la Société des Nations, n'était pas soumis aux organes de la Société des Nations, mais à l'Union panaméricaine.

En réalité il ne faut pas se plaindre de la formation de cette société des Nations du continent américain. Ce ne sont pas deux sociétés rivales, mais deux Sociétés

amies qui s'entr'aident. Elles vont au même but par des chemins différents. Il nous est parfaitement égal qu'on rétablisse la paix par la voie de Washington ou par celle de Genève. La chose principale, c'est que la Paix soit rétablie. La Paix est une et indivisible.

« Quelle[1] idée, en vérité, se fait-on de la paix pour concevoir cette idée de concurrence entre une Société des Nations dressée contre une autre Société des Nations. Ce n'est pas ma conception ». La nôtre non plus.

Nous croyons que cette séparation des pays du continent est un état provisoire. La Société des Nations de Genève et l'Union panaméricaine de Washington, parce qu'elles sont fondées d'une manière générale sur les mêmes principes et que d'autre part elles auront des relations si fréquentes dans l'avenir, finiront pratiquement par se confondre. Elles ne seront que deux sections d'une même Société, celle de la Paix.

« J'espère bien, disait M. Briand[2], qu'un moment viendra, où on va s'apercevoir qu'il n'y a pas une paix européenne ou une paix américaine, mais une paix du monde ». Mais tout cela ne forme encore que des visions *pacifiques* qui ont plus ou moins de chance de se réaliser.

Quoiqu'il en soit il faut constater que grâce au Panaméricanisme, il y a actuellement une coopération économique, législative, juridique, intellectuelle, sociale, et politique entre les Républiques américaines que l'Europe ferait bien d'imiter.

1. Discours à la Chambre de M. A. Briand, le 17 janvier 1929.
2. Discours de M. Briand, 17 janvier 1929.

CHAPITRE XIV

LA RIVALITE NAVALE ANGLO-AMERICAINE[1]

La Conférence de désarmement naval de Washington de 1921 a consacré conventionnellement le droit des Etats-Unis de devenir la première Puissance navale avec la Grande-Bretagne. Ce fut pour les Etats-Unis avancement énorme au point de vue de la politique internationale, car les Etats-Unis en 1913 n'étaient que la quatrième Puissance navale après la Grande Bretagne, l'Allemagne et la France. La ratio 5-5-3 ne concernait que la construction des bateaux de ligne capitalships, qu'on acceptait comme type pour mesurer la puissance navale d'une nation.

Malheureusement à cause de l'opposition irréductible de la France (v. *supra* la Conférence de Washington), on ne put s'entendre sur la limitation des croiseurs ou des sous-marins, ce qui diminua énormément la valeur de limitation des armements navals. Donc les puissances ont été complètement libres de construire des croiseurs jusqu'à 10.000 tonnes et des sous-marins.

1. Spender, *Conflit naval anglo-américain* (*L'Esprit international* oct. 1928); Dulles, *The Troeat of Anglo-American naval Rivally* (Foreig, Affaires, janv. 1929).

L'Angleterre se montra particulièrement sensible au sujet des questions de puissance navale. Elle est blessée au vif lorsqu'elle se figure que d'autres Nations peuvent entrer en compétition avec elle sur mer. Poussée par cette susceptibilité, la Grande-Bretagne, peu de temps après la Conférence de Washington, entreprit la construction de plusieurs croiseurs.

D'autre part, les journaux anglais ont émis l'opinion que la construction d'une grande flotte américaine est d'un luxe arrogant ou une arrogance absurde; d'ailleurs, disaient-ils, les Etats-Unis sont incapables de construire une grande flotte, et où vont-ils trouver des marins pour la conduire? Les Etats-Unis ne voulant pas rétrograder de leur position, difficilement acquise à la Conférence de Washington d'une part, et à cause des excitations de la presse anglaise d'autre part, répliquèrent qu'ils construiraient « d'une façon extravagante et sans nécessité » ne fût-ce que pour montrer à la Grande-Bretagne qu'ils sont aussi capables que celle-ci. Une réaction similaire se produisit avant la guerre en Allemagne. M. Wiston Churchill provoqua une tempête formidable au Reich lorsqu'il déclara qu'une grande flotte est une nécessité vitale pour l'Angleterre, mais un luxe pour l'Allemagne. Ce n'était qu'une simple constatation innocente, mais les Allemands y voyaient une immixtion de l'Angleterre dans leur politique navale. Cette déclaration de M. W. Churchill ne faisait que faciliter le vote du budget de la flotte. Voilà l'origine de la rivalité navale entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis. Elle est due en grande partie à l'insuf-

fisance des résultats de la Conférence de Washington.

Examinons d'abord les arguments sur lesquels la Grande-Bretagne et les Etats-Unis s'appuient pour justifier leur droit à la maîtrise des mers.

La Grande-Bretagne a une excellente raison, c'est qu'elle ne peut subvenir que pour quelques semaines à son alimentation. Par conséquent, maintenir la liberté des mers est une question d'existence pour l'Angleterre, étant obligée de faire appel aux approvisionnements étrangers, au dehors la Grande-Bretagne a un empire colonial disséminé, dont la défense exige nécessairement la plus grande flotte du monde.

En plus, il y a une autre raison qui au point de vue anglais est la plus puissante; c'est la tradition. L'Angleterre depuis sa victoire sur l'Armada espagnole tient sans interruption la maîtrise des mers. Cette longue hégémonie navale est dans le sang de l'Anglais, il ne peut s'imaginer qu'une autre Puissance soit aussi forte sur mer que l'Angleterre. Cette tradition est tellement forte que le Parlement autorise le Gouvernement à n'importe quel acte pour maintenir cette hégémonie sur la mer. Tenter de détruire ou dépasser la flotte britannique veut dire détruire ou laisser dépasser la puissance de l'Angleterre. Napoléon puis l'Allemagne furent les grandes victimes de cette tentative.

Quant aux Etats-Unis, eux aussi ne manquent pas d'arguments plus ou moins forts. Leur doctrine maritime fut élaborée par leur grand expert naval Mahan. Leurs arguments cependant diffèrent sensiblement de ceux de la Grande-Bretagne. « La famine ne les mena-

cera jamais, ils dépendent de l'étranger pour toute une série de matières premières, faute desquelles leurs usines devraient fermer, ce qui produirait certainement une crise générale, amènerait une dislocation dans l'organisme, chômage, communisme et anarchie. C'est déjà une assez forte raison pour que les Etats-Unis possèdent une flotte suffisante pour maintenir leur liberté sur mer.

Les Etats-Unis ont en outre un principe de droit international très important qui y est extrêmement répandu, c'est le principe de la « liberté des mers ». (mare liberum), opposé à la doctrine anglaise qui soutient le principe de la mer fermée du « mare clausum ». C'est en vertu de cette doctrine qu'ils revendiquent de faire du commerce avec toute nation, qu'elle soit belligérante ou non, dont les ports ne sont pas fermés par un blocus efficace. Les plus graves différends des Etats-Unis avec les puissances européennes depuis leur existence se sont élevés autour du respect de ce principe. Ce fut la capture des navires de commerce américains par des puissances européennes cherchant à faire le blocus les unes des autres qui détermina la guerre de 1812. Les protestations du président Wilson adressées alternativement à l'Allemagne et à la Grande-Bretagne qui méconnaissaient continuellement ce principe, sont encore récentes à notre mémoire. La maladresse et l'incapacité du gouvernement allemand les obligeaient d'entrer en guerre à côté des Alliés pour défendre ce principe. L'amour des Etats-Unis pour le principe de la liberté des mers est extrêmement facile à comprendre.

Les Etats-Unis sont une nation marchande dont le principal revenu vient du commerce avec tous les pays du monde, par conséquent la liberté de circulation sur mer leur est aussi nécessaire que les veines le sont pour la circulation du sang dans le corps humain.

Les Etats-Unis ayant des possessions en Extrême-Orient et des intérêts commerciaux très étendus dans le Pacifique, voilà encore une raison pour que les Etats-Unis aient une grande flotte. Argument d'ailleurs assez faible.

La fameuse doctrine de Monroe confirme également la thèse des Etats-Unis. Ces derniers ayant déclaré, que tout le Continent américain ne pouvant plus être colonisé par l'Europe, il faut qu'ils puissent se défendre non seulement de l'affirmer.

A côté de ces raisons de nature matérielle on trouve des raisons de nature psychologique à la base de la rivalité anglo-américaine. En premier lieu : la crainte d'un avenir inconnu. Chaque Puissance est persuadée de l'innocence de ses propres intentions, mais aucune ne croit dans l'innocence des intentions de sa voisine. En un mot le manque de confiance. Les politiciens réalistes ne peuvent encore croire aux engagements des autres pays. Les traités peuvent s'écrouler en une nuit, l'histoire nous a amplement fourni de ces exemples. Une grande Puissance, comme les Etats-Unis, qui a atteint une influence sur le monde entier ne peut ignorer ce point : Surtout si elle est entourée par la Grande-Bretagne d'une part (qu'elle a destituée du siège de leader absolu) et qui fera tout les efforts pour main-

tenir sa position actuelle, ou pour récupérer son hégémonie ancienne; par le Japon, d'autre part, qui tend à établir sa suprématie en Asie où il se heurte continuellement à l'opposition américaine.

En outre, en Amérique on a le sentiment que l'Angleterre et le Japon n'ont qu'un seul adversaire commun : les Etats-Unis. La conférence de Washington annulait l'alliance anglo-japonaise, mais elle existe en fait. Quand deux pays ont été unis pendant vingt ans (disait lord Balfour à la conférence de Washington) ils ne peuvent pas se tirer le chapeau l'un à l'autre et se quitter poliment comme des étrangers qui ont voyagé ensemble quelques heures dans le train, quelque chose de plus les unit. M. Balfour[1] jetant sur la fosse de l'alliance anglo-japonaise des brassées de chrysanthèmes mélancoliques en les accompagnant de regrets du genre de ceux que fait le galant volage à la maîtresse qu'il abandonne : « Je ne t'oublierai pas. » Depuis 1921, le danger de l'alliance anglo-japonaise est presque éliminé, mais les Etats-Unis ne peuvent se débarrasser de la crainte du ratio 8-5 qui pourrait se former contre eux en cas de guerre avec la Grande-Bretagne. Cette crainte n'a actuellement aucun fondement, mais les Etats-Unis n'en sont pas convaincus. Cette méfiance à l'égard des intentions de la Grande-Bretagne et du Japon est comparable à la méfiance actuelle de la France à l'égard des intentions de l'Allemagne.

Une deuxième raison psychologique[2] est le senti-

1. Archimbaud, *La conférence de Washington.*
2. Spender, *Conflit naval anglo-américain* (*L'Esprit international* oct. 1928).

ment qu'a toute nation qui ne compte que sur sa puissance navale, que toute son existence dépend de sa capacité à amener une flotte supérieure à celle de son ennemie à un endroit donné et à un moment critique. Car une bataille perdue sur mer peut signifier la perte totale de la puissance d'une nation. Les armées de terre peuvent être improvisées après une bataille perdue, mais pour les flottes il n'en est pas de même. Il leur en faut le temps.

Tous ces arguments et raisons sont à la base de la rivalité anglo-américaine. Chacun veut être au premier rang, entre les puissances navales pour des raisons d'ordre vitale, commerciale, traditionnelle et politique. Chacun espionne les constructions de l'autre pour pouvoir l'imiter.

Il y a une ressemblance qui n'est qu'apparente entre la rivalité anglo-américaine d'aujourd'hui et celle qui existait avant la guerre entre la Grande-Bretagne et l'Allemagne, en ce sens que les Etats-Unis construisent pour devenir aussi forts sur mer que la Grande-Bretagne.

Mais il y a des différences profondes dans cette rivalité. Les Etats-Unis sont fondés sur la démocratie où le peuple peut librement contrôler la politique du gouvernement, au contraire de l'Allemagne, où le sort de guerre et de la paix étaient entre les mains du Kaiser.

Les constructions aux Etats-Unis ont un caractère défensif. S'ils construisaient pour conquérir, ils ne prendraient certainement pas l'initiative des mesures pacifiques de limitation des armements navals. Au con-

traire, l'Allemagne manifestait ouvertement son désir de vaindre l'Angleterre.

Toutes ces différences nous montrent que la similitude du conflit naval anglo-américain avec le conflit anglo-allemand d'avant la guerre n'est qu'apparente.

La volonté d'arranger ce conflit existe des deux parts. Tout les reste se réduit à une question technique que l'on arrivera à résoudre par une étude persévérante de la question.

Une tentative pour mettre fin à la rivalité anglo-américaine a été faite en 1927 à Genève, elle est venue de la part des Etats-Unis, ce qui est significatif.

Avant cette conférence, la commission préparatoire du désarmement de la Société des Nations a élaboré plusieurs projetspourservir de base à uneconférence sur ce sujet. La France et l'Italie soutenaient que les armements sur mer et sur terre doivent êtreconsidérés comme une entité, et être limité ensemble. En second lieu, la limitation des armements navals doit se faire en allouant à chaque nation un tonnage global qu'elle pourra répartir pour tous les types de navire selon son jugement. Cette méthode fut suivie par tous les pays de l'Europe, mais la Grande-Bretagne, les Etats-Unis et le Japon ne purent s'entendre sur ces deux points.

En 1927, à la Conférence de Genève, la Grande-Bretagne, les Etats-Unis et le Japon seuls participaient, car la France et l'Italie croyaient agir plus sagement en n'envoyant que des «observateurs». Le fait que cette conférence se faisait à trois était de mauvaise augure. En dehors de cette considération la conférence

échoua pour deux raisons : Les Etats Unis y proposèrent une limitation du tonnage des croiseurs de 250.000-300.000 tonnes. Les Anglais demandèrent de 425.000 à 600.000 tonnes. « Comme il nous apparaît — disait le Président Coolidge — que l'acceptation d'un aussi large tonnage ne constituerait pas une limitation, mais une augmentation des flottes de guerre », nous n'acceptâmes pas. En second lieu, les Anglais voulaient que les croiseurs, dans l'avenir, ne dépassent 6.000 tonnes et ne portent des canons de plus de six pouces. Tout cela aurait augmenté considérablement la puissance de la flotte anglaise et aurait diminué celle des Etats-Unis, parce que la Grande-Bretagne, ayant un rayon d'action très grand, les petits croiseurs lui sont très utiles. Au contraire, de plus grands croiseurs conviennent mieux aux Etats-Unis.

L'échec de la Conférence de Genève a laissé la rivalité anglo-américaine plus tendue qu'elle n'a jamais été.

Comme réplique à l'insuccès de Genève, la Commission des experts navals des Etats-Unis a élaboré un programme pour la construction de 71 unités navales. Cela aurait été le plus formidable programme naval connu dans l'histoire des temps modernes. Il était évident que ce programme n'était fait que sous l'impression de rancune ressentie contre la Grande-Bretagne, pour l'échec de Genève. Le Sénat a réduit au quatre-cinquième ce programme, parce qu'il aurait considérablement surchargé le contribuable américain. Il est inutile de souligner, disait M. Coolidge en 1928 —

que les « gouvernements étrangers ont admis la limitation des catégories de navires pour lesquels nous avons la supériorité, mais ils l'ont refusée pour les catégories où ils ont l'avantage. Nous avons fait les plus lourds sacrifices dans le travail de mise en rebut que nous avions déjà commencé. Cela pourrait rester pour toujours, non seulement une satisfaction pour nous-mêmes, mais encore la preuve, à l'égard des autres, de notre bonne foi dans la défense du principe de la limitation. A cette époque (à la conférence de Washington), nous avions 23 croiseurs et 10 à peu près terminés. L'un d'eux a été perdu depuis et 22 à peu près déclassés. Pour remplacer ceux-ci, nous avons commencé la construction de huit croiseurs. L'Angleterre en a, depuis, commencé et terminé sept. Elle en a huit en construction et est autorisée à en construire cinq de plus. Quand son programme actuel sera achevé, elle aura 68 croiseurs. Quand le nôtre sera achevé, nous en aurons 40. Il est évident que, indépendamment de tout esprit de rivalité, notre défense dans le monde exige que nous ayons un plus grand nombre de croiseurs. » Voilà une justification assez nette de la construction de croiseurs. C'est toujours la crainte que l'Angleterre récupère sa suprématie navale. La tendance de l'Angleterre est malheureusement de toujours limiter les armements navals en les augmentant, alors que si elle diminuait ses croiseurs à la parité de nombre avec les Etats-Unis, ce serait certainement plus économique, et l'opinion publique des deux pays serait apaisée. Continuer cette course des armements peut être défavorable pour la

Grande-Bretagne. En effet, il est certain que l'Angleterre ne pourrait pas suivre financièrement la course et les Etats-Unis finiraient par surpasser la flotte britannique. Donc, une conférence de désarmement aurait très peu de chance de réussir. On n'abandonne que très difficilement une situation supérieure chèrement acquise.

Le gouvernement de Londres, après l'échec de Genève, commence à s'inquiéter de cette plaie ouverte qu'est la rivalité navale avec le gouvernement de Washington. Le secrétaire d'Etat du Foreign Office, M. Chamberlain, a commencé des pourparlers avec la France pour préparer une base à une prochaine conférence de limitation navale. Le 28 juillet 1928, ses pourparlers ont abouti au compromis naval franco-anglais. L'accord existe entre Paris et Londres sur la formule suivante : Les limitations qu'aura à fixer la conférence auront trait à quatre classes de bâtiments de guerre.

« 1° Bâtiments de ligne, c'est-à-dire bâtiments de plus de 10.000 tonnes où armés de canons de plus de 8 pouces de calibre.

« 2° Porte-avions de plus de 10.000 tonnes.

« 3° Bâtiments de surface de 10.000 tonnes où au-dessous, armés de canons d'un calibre supérieur à 6 pouces, jusqu'à 8 pouces.

« 4° Sous-marins de haute mer, c'est-à-dire de plus de 600 tonnes.

« Le traité de Washington a réglé les limitations dans les classes (1) et (2) et la Conférence du désarmement aura seulement à examiner la méthode d'extension de

limitations aux Puissances non signataires de ce traité.

En ce qui concerne les classes (3) et (4) la conférence finale du désarmement fixera le tonnage maximum, applicable à toutes les puissances. Aucune puissance ne sera autorisée à le dépasser pour le total des bâtiments dans chacune de ces catégories respectives, pendant la période couverte par la convention. A l'intérieur de cette limite maxima chaque Puissance indiquera, à la conférence finale, pour chacune des catégories, le tonnage qu'elle se propose d'atteindre et qu'elle s'engage à ne pas dépasser pendant la période couverte par la convention. En échange de cet accord, la Grande-Bretagne consentait à ne pas faire pression sur la France pour la limitation des armées de terre, et en plus, elle acceptait la thèse française que les sous-marins ne seront pas soumis à restriction. » Voilà le texte complet du compromis franco-anglais. Celui-ci, par une maladresse de la part des deux éminents ministres des affaires étrangères, était fait en secret. Ce qui a terriblement excité l'opinion publique américaine, qui ne voyait dans ce compromis qu'une alliance franco-anglaise contre les Etats-Unis. Depuis la publication du Livre Bleu[1], l'excitation s'est apaisée, mais une chose est devenue certaine, c'est que pour de nouvelles négociations de limitation des armements navals, le compromis ne pourra servir à rien. Cela est dû à la manière dont il a été conclu, et au fait que les Etats-Unis, principaux intéressés, n'étaient pas consultés.

1. Livre bleu, 1928, N° 27.

Cet ensemble de faits, n'a fait qu'accélérer la mise au vote des 15 croiseurs par le Sénat américain. En effet, au mois de janvier 1929, ce dernier a voté 55 millions de dollars pour la construction de 15 croiseurs dans un délai de trois ans. Mais il faut que nous relevions la réserve introduite par l'éminent sénateur Borah, à laquelle on ne fait pas grande attention en Europe, notamment que la construction sera arrêtée où réduite dès qu'un accord se réalisera sur la question des armements navals. Maintenant, c'est à l'Europe et spécialement à la Grande-Bretagne, qu'incombe le devoir de trouver une solution pour faire cesser définitivement la rivalité anglo-américaine.

L'attitude calme et patiente de Londres devant le vôte des quinze croiseurs américains, les conversations amicales qui sont officieusement en cours, entre les deux gouvernements ont préparé un terrain très favorable pour de nouvelles négociations, qui certainement ne tarderont pas à être reprises, dans un bref délai.

A notre avis il faut qu'un accord puisse se réaliser.

Il faut des conventions préliminaires analogues au compromis franco-anglais pour fixer la base sur laquelle la conférence de désarmement puisse travailler.

Il faut que la convention préliminaire et définitive se réalise avec l'assentiment de toutes les Grandes Puissances navales, pour ne pas donner l'occasion à une puissance non participante de dépasser la flotte liée par le traité.

Il faut que la convention s'étende sur tous les types de navires existants.

Il faut que la Grande-Bretagne abandonne son désir d'interdire la construction des croiseurs de plus de 6.000 tonnes qui seraient inutilisables pour les Etats-Unis et un avantage considérable pour l'Empire britannique.

Il faut que l'accord se réalise non seulement sur le tonnage mais sur la force combative des navires. Il est généralement reconnu que 200.000 tonnes de croiseurs avec des canons de 6 pouces ne valent que 180.000 tonnes de croiseurs avec des canons de 8 pouces. Tout cela a une très grande importance pour que les négociations aboutissent.

Il faut en dernier lieu que la Grande-Bretagne admette le principe d'égalité complète de sa flotte avec celle des Etats-Unis et que cette égalité ne puisse jamais être rompue. Ce dernier point est très certainement le plus important de tous. Sans lui toutes les négociations seront stériles.

Le volonté de limiter les armements navals existe, nous l'avons déjà dit plus haut.

Cette volonté doit se traduire dans la réalité par une limitation qui fasse que toute lutte navale entre les Etats-Unis et l'Angleterre soit matériellement exclue. En effet, la volonté d'un pays, facteur psychique, peut changer du jour au lendemain. Mais si ce pays, même avec un esprit guerrier, se heurte à une situation de fait, où la chance de gagner une guerre est bien aléatoire, il réfléchira et renoncera certainement à ses idées belliqueuses. Car le pouvoir arrête le pouvoir.

Entre ces deux pouvoirs se trouve garantie la liberté des mers.

Il est certain que la volonté de paix est une condition « sine qua non » pour apaiser la rivalité navale entre le Grande-Bretagne et les Etats-Unis. Mais pour que cette volonté soit effective, il faut qu'elle soit appuyée par un équilibre de pouvoirs.

CHAPITRE XV

LE PACTE BRIAND-KELLOGG

Le pacte Briand-Kellogg[1] pour la mise de la guerre hors la loi signé le 27 août 1928, est un nouveau type de traité dans la série des traités récents. Il est nouveau par sa conception, par son universalité et par sa durée. Il sera très certainement une nouvelle étape dans la coopération des nations pour la paix.

L'origine de l'idée d'exclure de la légalité, la guerre « outlaw the war », est purement américaine.

Cette haine du peuple des Etats-Unis pour la guerre est aussi prononcée que persistante. Aussi considèrent-ils l'Europe avec dédain.

Depuis l'indépendance, les Américains ont essayé d'écarter la guerre. C'est dans cet esprit que fut signé en 1794 le « traité de Jay » avec la Grande-Bretagne. Traité que l'on peut considérer comme le premier document d'arbitrage.

Après la Grande Guerre, après avoir accompli leur tâche de sauveteurs de la civilisation contre la tyrannie

1. Bennett I. Weeler, *Information on the Renonciation of War* (London 1918); Bulbaren Cecile, *Le Pacte de Paris* (thèse de Paris, 192,)-Lysen, *Le pacte Kellog* (Leyde, 1928).

germanique, le peuple américain voulut montrer que c'était la dernière guerre à laquelle il participait.

Presque toutes les associations religieuses ont pris des résolutions en vue de mettre la guerre hors la loi.

La suivante est caractéristique : « La guerre n'est pas inévitable. C'est le plus grand ennemi de l'humanité.

«...Nous sommes déterminés à mettre hors la loi (to outlaw) le système entier de la guerre (en mai 1924 à la Conférence Générale Episcopale Méthodiste).

« L'Eglise ne peut concevoir que la guerre soit le seul moyen pour le règlement en dernier lieu des différends entre les nations » (Protocole de l'Episcopal House of Bresly 1923).

« L'Eglise Presbytérienne des Etats-Unis emploiera toute son énergie pour la mise hors la loi de la guerre » (outlawing the war) (en mai 1927, Assemblée générale).

Le gouvernement n'ignore pas cet état d'esprit. En effet le Président Coolidge prononça le 3 octobre 1924, dans un discours, les paroles suivantes : « Notre peuple a une passion pour la paix. Vous pouvez compter, comme je l'ai toujours dit, sur la sincérité de l'Amérique à cette cause. »

La première résolution politique positive était faite en 1923 par le Sénateur Borah, président de la Commission des Affaire étrangères du Sénat qui fit adopter la résolution suivante de mise de la guerre hors la loi par le Sénat...

« Attendu qu'une pareille convention juridique internationale n'atteindra pas l'indépendance ou la souveraineté de toute nation, et n'entraînera ou n'affec-

tera pas le *droit de légitime défense ou d'attaque. Un tel droit étant inhérent et indéracinable*, mais ne sera pas un subterfuge pour l'usage traditionnel de la guerre, pour ces raisons soit :

Attendu que dans l'opinion du Sénat des Etats-Unis, la guerre entre nations est mise hors la loi, comme une institution ou un moyen pour le règlement des controverses internationales, en le déclarant comme un crime public contre le droit des gens. Toute nation doit être encouragée par une convention traitée à punir celle qui fait la guerre ou qui fait des instigations à la guerre, ainsi que les profiteurs de guerre, avec les même pouvoirs que ceux conférés au Congrès dans l'art. 1 sect. 8 par notre Constitution fédérale. Celle-ci confère le pouvoir au Congrès « de définir et de punir les offenses contre les droits des gens », plus loin :

Attendu qu'il est créé et adopté qu'un code de Paix international, basé sur la mise de la guerre hors la loi et sur le principe de l'égalité et de la justice entre toutes les nations, qu'elle soit amplifiée, étendue et mise au point. »

Cet aperçu démontre assez clairement que l'idée de mise de la guerre hors la loi est d'origine américaine.

Ces idées étaient donc familières au public des Etats-Unis avant l'apparition du projet Briand du 20 1927. Je crois, par conséquent, que les personnes qui attribuent à M. Briand cette idée, sont mal informées, d'ailleurs, M. Briand lui-même a dénié cet honneur dans l'exposé qu'il fit aux journalistes le 6 avril 1927. « La France serait prête à souscrire publiquement

avec les Etats-Unis à tout engagement mutuel tendant à mettre entre ces deux pays, suivant *l'expression américaine* « la guerre hors la loi ».

LA CONCEPTION DU TRAITE

Le 6 avril, jour du dixième anniversaire de l'entrée en guerre des Etats-Unis, M. Briand, dans un exposé fait à la Presse, exprimait son désir de conclure un traité perpétuel et bilatéral avec les Etats-Unis afin de mettre la guerre hors la loi.

Après la déclaration suivait le fait, et le 20 juin 1920, M. Paul Claudel, l'ambassadeur de France à Washington remettait le projet Briand à M. Kellogg, chef d'Etat. Le projet fut accueilli favorablement aux Etats-Unis. Les professeurs des différentes fondations pour la paix ont attiré l'attention du public américain sur l'importance de ce projet pour l'humanité future.

Le projet contenait trois articles. Par le premier article la France et les Etats-Unis renoncent à recourir à la guerre comme un instrument de politique nationale. Dans l'article 2, ils s'accordent pour ne régler leurs différends que par des moyens pacifiques.

Le troisième article contient les mesures de ratification et d'entrée en vigueur du traité.

Examinons de plus près le projet du Pacte bilatéral de M. Briand.

Au point de vue purement juridique, M. Briand violait par ce projet l'art. 10 du pacte de la Société des Nations. Ainsi supposons le cas hypothétique d'une

guerre entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis : Le Conseil avise la France de venir en aide à la Grande-Bretagne. Voilà un cas où la France serait mise dans la situation de violer un traité.

Je suis certain que cette éventualité ne fut pas envisagée par M. Briand, mais c'est une preuve de la faiblesse primitive de son projet.

Le 28 décembre M. Kellogg écrit à l'Ambassadeur Claudel, qu'il croit qu'au lieu de se contenter d'une déclaration bilatérale il faut s'efforcer d'obtenir l'assentiment des grandes Puissances; on donnerait ainsi une preuve de la volonté de paix beaucoup plus puissante aux autres nations du monde.

Le contre-projet de M. Kellogg fut sévèrement critiqué par la Presse française. On dirait que l'adoption d'une pareille formule signifierait la renonciation automatique aux réseaux des traités créés après la guerre, qui se basait sur l'art. 16 du Convenant.

Très certainement cette opposition française à un traité multilatéral a non seulement soulevé des suspicions, mais encore diminué aux yeux de l'opinion publique mondiale la valeur du projet Briand, en le considérant comme un simple traité égoïste en vue de tenir les Etats-Unis à l'écart, en cas d'une guerre faite par la France. Au contraire elle donnait à la proposition Kellogg un caractère pénétré d'un vrai pacifisme.

Cette critique du projet Briand paraît injuste. En effet, il ne faut pas oublier que la France a conclu des traités d'alliance avec la Pologne, la Yougoslavie, la Tchéco-Slovaquie la Roumanie, qu'elle ne peut pas

ignorer. Or, une pareille renonciation multilatérale annihilerait *unilatéralement* les engagements solennellement signés.

Le 3 janvier, M. Briand signifie que la France étant un membre de la Société des Nations et ayant signé le traité de Locarno, ne peut signer un traité multilatéral. Mais elle désire qu'on risque un traité entre la France et les Etats-Unis. Le Gouvernement de la République est convaincu que les principes ainsi proclamés recevront la gratitude du monde entier, et il ne doute pas que les efforts des deux gouvernements soient couronnés de succès.

M. Kellogg ne pouvait accepter les arguments du Quai d'Orsay, son opinion étant que la procédure proposée par M. Briand est défectueuse. La France et les Etats-Unis peuvent tomber d'accord pour signer le traité, mais ceci peut être inacceptable pour une autre Puissance.

Dès lors tous les efforts des deux pays auraient été sans effet.

En second lieu, M. Kellog reprochait à M. Briand d'avoir changé de front, car dans sa note du 5 janvier il ne mentionnait que les guerres d'agression, or, dans son projet bilatéral du 20 juin 1927, il réclamait la renonciation à la guerre comme un instrument de politique nationale.

Le 20 janvier, M. Claudel notifiait à Washington que le gouvernement français désirait seconder les efforts de Washington, quant à l'extension du traité et dans la mesure où cette expression serait compatible

avec la situation de faits créés par les obligations internationales.

Après un mois d'attente, le 27 février M. Kellogg écrivait à M. Claudel[1] : « Je désire préciser que si ces obligations peuvent être interprétées d'une manière telle qu'elles puissent permettre à la France de conclure un traité avec les Etats-Unis comme il était offert en juin dernier, il ne fait aucun doute qu'elles peuvent être interprétées avec une égale justice pour permettre à la France de se joindre aux Etats-Unis en offrant de conclure un traité multilatéral avec les autres grandes Puissances du monde. Mais si les membres de la Société des Nations ne peuvent s'entendre entre eux et avec les Etats-Unis sans violer le Convenant, à renoncer à la guerre comme instrument de politique nationale, alors il est vain de discuter d'une renonciation à la guerre sans réserve. »

M. Kellogg, dans un discours tenu le 15 mars 1928, devant le Conseil des Affaires étrangères, éclaircissait beaucoup de points obscurs. En ce qui concerne les scrupules de la France pour une renonciation multilatérale et non restrictive de la guerre il disait : « Il me semble que la différence entre la forme bilatérale ou multilatérale du traité, ayant pour objet la renonciation sans restriction de la guerre est de degré et non de substance, et un gouvernement capable de conclure un pareil traité bilatéral, serait aussi bien capable de devenir une partie pour un traité multilatéral identique.

1. Wheeler, *op. cit.*

Il paraît difficile de comprendre que des membres de la Société des Nations pourraient faire séparément quelque chose qu'ils ne pourraient faire ensemble :

« Les Etats-Unis ne peuvent ni obliger, ni préconiser l'usage des forces armées contre une nation du monde. Je ne crois pas que la paix du monde ou de l'Europe peut être assurée par des traités d'alliance militaires. La futilité de pareilles garanties de paix sont abondamment démontrées dans les pages de l'histoire.

J'ajoute que pour le succès d'un traité il faut une conscience publique dressée contre les horreurs et la nature terrible de la guerre.

Par suite de ces divergences d'opinions, les pourparlers arrivèrent à un moment donné à un « point mort ». Le Quai d'Orsay et le Cabinet de Washington travaillaient pour trouver une solution. Les deux cabinets désiraient la paix : Mais Washington désire condamner Mars à mort, alors que Paris ne veut que l'emprisonner, pour le faire réapparaître au besoin. Mais quoiqu'il en soit, avec la note française du 21 janvier, le caractère multilatéral du traité est admis, et ainsi la première période, celle de la conception, est terminée.

Le 31 mars, les idées se précisent, le Gouvernement français admet le point de vue américain de la renonciation, non seulement agressive mais avec les quatre réserves suivantes :

Premièrement, tous les pays peuvent adhérer au traité et celui-ci n'entrera en vigueur que jusqu'à

l'adhérence universelle, sauf si, par accord, on désiste à certaines abstentions.

Deuxièmement, tout pays garde son droit de légitime défense.

Troisièmement, dans le cas où un pays viole son engagement, les autres signataires sont automatiquement libres.

Quatrièmement, le nouveau traité n'a aucune influence quant aux obligations antérieures contractées par la France, résultant de la Société des Nations, des accords de Locarno, ou des traités de neutralité.

Le gouvernement des Etats-Unis ne répond pas directement à la note française, mais le 13 avril il communique aux gouvernements britannique, allemand, ilalien et japonais un projet, avec une note expliquant le point de vue américain.

Le Gouvernement français se sent offensé par cette communication unilatérale de M. Kellogg, sans consultation du Gouvernement de Paris, et il riposte en communiquant lui aussi un nouveau projet de traité avec des notes explicatives aux mêmes gouvernements susmentionnés.

Voici les textes des deux projets :

Dans le tableau synoptique nous mettrons le deuxième projet américain du 23 juin, nous allons nous référer toujours à ces textes.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES PROJETS AMÉRICAIN ET FRANÇAIS

Projet américain du 13 avril 1928	Projet français du 20 avril 1928	Projet américain du 23 juin 1928
Le Président des Etats-Unis d'Amérique, Le Président de la République Française, Sa Majesté le Roi de la Grande-Bretagne, Irlande et des Dominions Britanniques empereur des Indes, Le Président de l'Empire allemand, Sa Majesté le roi d'Italie, Sa Majesté l'empereur du Japon	Le Président de l'Empire Allemand, le Président des Etats-Unis d'Amérique, Le Président de la République Française, Sa Majesté le roi de la Grande-Bretagne d'Irlande et des Dominions Britanniques, empereur des Indes, Sa Majesté le roi d'Italie, Sa Majesté l'empereur du Japon.	Le Président des Etats-Unis d'Amérique, le Président de la République Française, Sa Majesté le Roi des Belges, le Président de la Tchécoslovaquie, Sa Majesté le roi de la Grande-Bretagne, Irlande et des Dominions britanniques, l'empereur des Indes, le Président du Reich Allemand, Sa Majesté le Roi d'Italie, Sa Majesté l'empereur du Japon, le Président de Pologne.
Profondément sensibles que leurs hauts offices leur imposent le devoir solennel de promouvoir le bien-être de l'Humanité :		
Inspirés par le désir commun non seulement de perpétuer les pacifiques et amicales relations qui existent actuellement entre leurs peuples mais encore d'écarter la guerre entre toutes autres nations du monde.	Egalement désireux non seulement de perpétuer les heureuses relations de paix et d'amitié qui existent actuellement entre leurs peuples mais encore d'écarter le danger de guerre entre toutes autres nations du monde.	Profondément sensibles au devoir que leurs hauts offices leur imposent, à promouvoir le bien-être de l'humanité. Persuadés que le temps est arrivé, quand une renonciation franche du recours à la guerre comme instrument de politique nationale, perpétuerait les relations d'amitié et de paix qui existent actuellement entre leurs peuples.
Désireux de porter un témoignage évident qu'ils condamnent la guerre comme un instrument de politique nationale, et d'y renoncer en faveur de règlement pacifique des disputes internationales	Etant tombés d'accord pour consacrer dans un acte solennel, leur résolution la plus claire, de condamner la guerre comme un instrument de politique nationale et d'y renoncer en faveur du règlement	Convaincus que tout changement dans leurs relations entre eux ne sera cherché que par des moyens pacifiques et sera le résultat d'une procédure pacifique et régulière et que toute puissance signa-

pacifique des conflits internationaux, formulant enfin l'espoir que toutes les autres nations du monde voudront s'associer à cet effort humain pour réaliser l'union des peuples civilisés dans une même renonciation à la guerre comme nstrument de politique nationale.

taire qui cherchera dorénavant de promouvoir ses intérêts nationaux par le recours à la guerre, sera dénié des bénéfices fournis par le traité.

Espérant, que les autres nations du monde encouragées par leur exemple se joindront à cet effort humain et en adhérant au présent traité aussitôt qu'il entre en vigueur donneront à leurs peuples jouissance de ces résultats avantageux. Réunissant ainsi les nations civilisées du monde dans une renonciation commune de la guerre comme un instrument de politique nationale.

Espérant, que les autres nations du monde encouragées par leur exemple se joindront à cet effort humain, et en adhérant au présent traité aussitôt qu'il entre en vigueur, donneront à leur peuple la jouissance de ces résultats avantageux. Réunissant ainsi les nations civilisées du monde, dans une renonciation commune de la guerre comme un instrument de politique nationale.

Ont décidé de conclure un traité et à cette fin ont désigné respectivement pour leurs plénipotentiaires :

Le Président des Etats-Unis d'Amérique

Le Président de la République Française

S. M. le roi de la Grande-Bretagne, d'Irlande et des Dominions britanniques, empereur des Indes

Le Président de l'Empire allemand

S. M. le Roi d'Italie

S. M. l'empereur du Japon

Ont décidé de conclure un traité et à cette fin ont désigné respectivement pour leurs plénipotentiaires :

Le Président de l'Empire Allemand

Le Président des Etats-Unis d'Amérique

Le Président de la République Française

S. M. le roi de la Grande-Bretagne, d'Irlande et des Dominions britanniques, empereur des Indes,

S. M. le roi d'Italie

S. M. l'empereur du Japon

Ont décidé de conclure un traité et à cette fin ont désigné respectivement pour leurs plénipotentiaires :

Le Président des Etats-Unis d'Amérique.

Le Président de la République Française

S. M. le roi des Belges

Le Président de la République Tchécoslovaque

S. M. le roi de la Grande-Bretagne et d'Irlande et des Dominions britanniques, empereur des Indes.

Pour la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord et toutes les parties de l'empire britannique qui ne sont pas membres séparés de la Société des Nations...

Pour les Dominions ou le Canada...

Pour l'Australie...

Pour l'Union d'Afrique du Sud...
Pour l'Etat libre d'Irlande...
Pour les Indes...
Le Président du Reich Allemand,
S. M. le roi d'Italie,,
S. M. l'Empereur du Japon,
Le Président de la République de Pologne,

Lesquels, après avoir échangé leurs pouvoirs reconnus en bonne et due forme ont convenu des dispositions suivantes :

Lesquels, après avoir échangé leurs pleins pouvoirs reconnus en bonne et due forme ont convenu des dispositions suivantes :

Lesquels après avoir échangé leurs pouvoirs reconnus en bonne et due forme ont convenu des dispositions suivantes :

Projet français du 30 avril 1928

Les Hautes parties contractantes sans entendre porter atteinte à l'exercice de leur droit de légitime défense dans le cadre des traités existants, notamment lorsque ceux-ci assimilent la violation de certaines de leurs dispositions à un acte hostile, déclarent solennellement condamner le recours à la guerre et y renoncer comme instrument de politique personnelle spontanée et indépendante, dont ils prendraient l'initiative. Et non d'une action dans laquelle ils se trouveraient entraînés par l'application d'un traité tel que le pacte de la Société des Nations. Elles s'engagent dans ces termes à ne se livrer l'une contre l'autre à aucun acte d'invasion.

Art. 2

Le règlement de toutes contestations ou conflits de quelque nature ou de quelque origine que ce soit, qui viendraient à s'élever contre les hautes parties contractantes ou entre l'une et l'autre d'entre elles, ne seront jamais solutionnés de part et d'autre que par des procédés pacifiques.

Art. 3

Dans le cas où l'une des hautes parties contractantes viendrait à contrevenir au

Projet américain du 13 avril et 23 juin 1928

Les hautes parties contractantes déclarent solennellement au nom de leurs peuples respectifs condamner le recours à la guerre comme solution des controverses internationales et y renoncer comme instrument de politique nationale dans leurs relations respectives.

Art. 2

Les hautes parties contractantes conviennent que le règlement ou la solution des disputes ou des conflits de quelque nature que ce soit, qui viendraient à s'élever entre elles ne seront jamais solutionnés que par des procédés pacifiques.

présent traité, les autres puissances contractantes seraient dans leur droit en reprenant leur liberté, des engagements pris dans ce traité.

Art. 4.

Les dispositions du présent traité ne portent atteinte aux droits et obligations résultant pour les puissances contractantes des actes internationaux antérieurs, desquels elles sont parties.

Art. 5.

Le présent traité sera proposé à l'accession de toutes les puissances et n'aura force obligatoire qu'après avoir reçu une acceptation générale, à moins que les puissances ci-après signataires d'accord avec celles qui auront accédé s'entendent pour en décider l'entrée en vigueur nonobstant certaines abstentions.

Art. 6.

Le présent traité sera ratifié. Les ratifications en seront déposées à ... Dans les trois mois à compter du dépôt des ratifications il sera porté par le gouvernement de ... à la connaissance de toutes les puis puissances avec l'invitation d'y accéder.

Le gouvernement de ... remettra à chacune des puissances signataires et des puissances ayant accédé une copie certifiée conforme à des actes d'accession au fur et à mesure de leur réception. Un an à partir de l'expiration du délai de trois mois prévu à l'article 5 le gouvernement de ... adressera un état complet des signatures et accessions à toutes les puissances ayant signé ou accédé.

En foi de quoi les plénipotentiaires susnommés ont signé le présent traité et l'ont revêtu de leur sceau.

Dressé à ... en exemplaires rédigés en français et en anglais en faisant également foi le ... mil neuf cent vingt huit.

Art. 3

Le présent droit sera ratifié par les hautes parties contractantes nommées dans le préambule en accord avec leurs exigences, constitutions respectives, ils prendront effet entre elles, dès que les instruments de ratification auront été déposés à .....

Le présent traité lorsqu'il aura été mis en vigueur ainsi qu'il est prévu au paragraphe précédent, restera ouvert aussi longtemps qu'il sera jugé nécessaire pour l'adhésion de toutes les autres puissances du monde. Chaque instrument établissant l'adhésion d'une puissance sera déposé à ... et le traité, immédiatement après ce dépôt, entrera en vigueur entre la puissance donnant ainsi son adhésion et les autres contractants.

Il appartiendra au gouvernement des .. de fournir à chaque gouvernement désigné dans le préambule et à tout gouvernement qui adhérera ultérieurement au présent traité une copie certifiée conforme dudit traité et de chacun des instruments de ratifications et d'adhésion. Il appartiendra également au gouvernement des ... de notifier télégraphiquement auxdits gouvernements chaque instrument de ratification ou d'ahésion immédiatement après dépôt.

En foi de quoi, les plénipotentiaires respectifs ont signé le présent traité établi en langue française et en langue anglaise, les deux textes ayant force égale et y ont apposé leurs cachets.

Fait à le jour de l'année de Notre Seigneur mil neuf cent vingt ...

Le Secrétaire d'Etat Kellogg ne répondait pas directement au gouvernement français, mais dans un discours tenu à l'American International Law Association il exposait le point de vue du gouvernement de Washington.

En ce qui concerne la légitime défense le projet américain ne contient rien qui restreint où qui détruit le droit de légitime défense. Ce droit est inhérent en *tout Etat* souverain.

L'incompatibilité des obligations résultent de la Société des Nations et l'idée de la renonciation sous réserves de la guerre selon M. Kellogg n'existe pas. En effet la Société des Nations pourrait dans certaines circonstances autoriser la guerre, mais c'est une autorisation et non pas une demande positive. Si nous pouvons faire cette distinction c'est sans doute jouer sur le velours, car en effet le Pacte de la Société des Nations ne prévoit pas le commandement, puisque les parties sont des Etats souverains. Mais on suppose que dès que le Conseil de la Société des Nations recommanderait à un pays, la guerre, tout pays qui exécute les traités de bonne foi et a un souci de moralité dans les relations internationales recourrait à la guerre, où au moins se réserverait la possibilité d'y recourir en cas de conflit. Les Etats-Unis désiraient que toutes les parties contractantes au traité de Locarno adhèrent au traité. »

Les Etats neutres peuvent y adhérer d'après Kellogg, alors aucun signataire du traité contre la guerre ne pourra les arrêter sans violer le traité.

Au contraire si un Etat neutre était attaqué par un

Etat, non signataire du traité, alors la France serait aussi libre que si elle n'avait pas signé de traité.

Avec un Etat, violant le traité, naturellement, les obligations résultant du traité n'existent plus.

M. Kellogg refuse ensuite, avec une grande force, l'exigence de l'universalité du traité par le projet français. Il pense que si la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne, l'Italie et le Japon acceptent le traité, la paix est pratiquement assurée, et qu'il n'y a pas à craindre qu'à cause de l'abstention d'un Etat le traité soit annulé.

Après cet exposé aussi clair que possible sur les interprétations évidentes et cachées de la proposition américaine qui donnait pleine satisfaction à la demande française, l'accord n'était plus douteux.

Le 1er mai 1928, l'Allemagne notifiait au gouvernement de Washington son adhésion pure et simple aux idées et au texte de la proposition Kellogg.

Mais la plus importante était la réponse britannique que les Etats-Unis attendaient avec anxiété; en effet il dépendait de Londres d' « être ou de « ne pas être » du pacte.

Sir Austen Chamberlain en son premier discours sur les pactes, pour ne pas offenser la susceptibilité américaine ou française, proposa de soumettre les deux projets à une conférence de Juristes qui examinerait si les projets sont ou non en concordance avec le Pacte de Locarno. « Il est nécessaire, disait le Secrétaire d'Etat britannique, d'avoir un document que tous comprennent dans le même sens, que tous peuvent

signer avec la même bonne foi, avec le même esprit, avec la même ardeur et la même volonté, de le maintenir.

La note britannique était remise le 19 mai 1928, M. Chamberlain y affirmait, que l'idée d'un traité de renonciation à la guerre comme un instrument de politique nationale, était le bienvenu, et serait appuyé par le Gouvernement de Sa Majesté, de tous ses pouvoirs.

En comparant les projets français et américain, la note britannique s'efforce d'atténuer très habilement leurs divergences. Les deux projets ont le même but : Mettre la guerre hors la loi. Cependant, dans la réalisation de cet idéal, les gouvernements de Washington et de Paris, ne pourront tomber d'accord. C'est ainsi que le gouvernement français ajoutait certaines modalités pour déterminer l'attitude des signataires, en cas de violation du traité.

« Le but de l'art. 1, soulignait la note britannique » de renoncer à la guerre comme à un instrument de politique nationale, rend désirable que je fasse remarquer à votre Excellence qu'il y a certaines régions du monde dont le bien-être et l'intégrité constituent un intérêt spécial et vital pour notre paix et notre sécurité. »

« Leur protection contre une attaque est une mesure de légitime défense pour l'empire britannique. Il faut comprendre que le gouvernement de Sa Majesté en Grande-Bretagne n'accepte le nouveau traité que s'il ne porte préjudice à sa liberté d'action à cet égard. Le gouvernement des Etats-Unis a des intérêts semblables dont la violation par une Puissance étrangère serait considérée comme un acte d'hostilité. Le gouvernement de

Sa Majesté, croit, pour cette raison, qu'en définissant sa position il définit en même temps celle des Etats-Unis. » L'expression de « certaines régions » de la note de M. Chamberlain était une aiguille entre les mains des adversaires de l'Empire britannique, avec laquelle ils aimaient à piquer la volonté de paix de l'Angleterre. L'Angleterre pourrait étendre ses régions d'intérêt dans n'importe quelle partie du monde, cela lui donnerait donc le droit d'intervenir en Egypte, dominer les Indes et d'intervenir en Chine[1]. Nous retrouverons la réfutation de ces arguments, qui ne manquent pas d'hostilité et d'ironie, dans la critique que nous allons faire sur le traité.

Cependant, le Foreign Office consultait les gouvernements des Dominions. Chacun, d'une manière générale, était d'accord avec le gouvernement de Londres.

Les réponses des Dominions arrivèrent relativement assez vite à Londres; la Nouvelle-Zélande répondait le 30 mai, l'Australie le 2 juin, les Indes le 12 juin, l'Afrique du Sud le 15 juin.

Une dernière explication fut donnée par les Etats-Unis dans le discours fait par le Président Coolidge au Memorial Day le 30 mai. «Le gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple que décrivait Lincoln dans son discours immortel, est le gouvernement de la paix, et non de la guerre. Et nos morts ne sont pas morts en vain, si, inspirés, par ce sacrifice, nous nous efforçons par tous les moyens qui sont en notre pou-

1. Discussion au Parlement d'Irlande du Pacte. Wheeler, *op. cit.*

voir d'éviter de verser du sang humain dans le réglement des controverses internationales. Mon espoir sincère, est que les négociations seront couronnées par le succès, et que les idées du ministre des Affaires étrangères français et du secrétaire d'Etat américain trouveront dans leurs efforts communs une solution du problème de la paix, dans la confection prochaine d'un traité unilatéral limitant le recours à la guerre dans l'avenir. »

L'ACCORD

La marche des négociations devenait tellement favorable que le 2 juin M. Briand disait avec son optimisme traditionnel : « On est tangent à la réussite. »

Le 23 juin, M. Kellogg publiait son dernier projet, qui n'était autre que le premier un peu retouché dans son préambule[1].

Ce projet était remis à l'Allemagne, la Grande-Bretagne, la France, l'Italie et le Japon, en plus à la Belque, à la Tchécoslovaquie et à la Pologne. Selon le désir de M. Kellogg, ces Etats deviennent les signataires originaires du pacte.

Selon la suggestion susmentionnée de Sir Chamberlain, l'interprétation du projet était soumise à des experts légaux dont Sir Cecil Hurst de la part de la Grande-Bretagne, M. Fromageot de la part de la France et le Dr Gauss de la part de l'Allemagne. L'Italie s'est abstenue de nommer son expert, disant que la réunion

1. Voyez le tableau synoptique ci-dessus.

des juristes internationaux ne peut être effective sans la participation des Etats-Unis.

La réunion des experts a constaté que le nouveau projet américain est en parfait accord avec les engagements internationaux antérieurs, une addition au projet ne serait qu'un obstacle qui empêcherait un vote favorable du Sénat américain. Après cette constatation, M. Briand remettait le 14 juillet 1928, la note à l'ambassadeur Myron Herrick en notifiant l'acceptation du nouveau projet américain. Dans cette note M. Briand récapitule une dernière fois le point de vue français.

L'acceptation française était rapidement suivie par les autres pays invités, l'Irlande acceptait le même jour que la France.

La Pologne le 17 juillet; la Belgique, le 18; la Grande-Bretagne le 18; la Nouvelle-Zélande le 18; Union Sud-Africaine le 31.

Depuis l'acceptation de la France l'accord était parfait entre les différents pays. Il ne restait qu'à fixer le jour de la signature.

A cette époque, certains publicistes et politiciens très connus, comme Lloyd George et le général Smuts déclaraient que ce serait déformer l'esprit du pacte dès son origine que de ne pas inviter la Russie à adhérer au pacte.

Le traité était signé le 27 août 1928. Le même jour les représentants des Etats-Unis dans toutes les capitales du monde autres que celles des pays signataires, ont présenté aux gouvernements une invitation pour adhérer au traité.

A Moscou, c'est l'Ambassadeur de France, M. Herbette, qui a présenté cette invitation, parce que le gouvernement des soviets n'est pas encore reconnu par les Etats-Unis. M. Litvinov, après une longue critique, plein de mécontentement, acceptait tout de même le pacte.

La valeur du pacte Kellogg

Examinons d'un peu près l'œuvre accomplie à Paris, en considérant sa valeur positive actuelle et future.

Si nous prenons le pacte et le lisons tranquillement, ce qui nous frappe à première vue c'est sa forme. Il y a un préambule assez long, trois articles, plus ou moins longs, et les signatures.

Il faut noter que le préambule des traités, d'une manière générale, n'énonce que les motifs des parties contractantes. Les préambules presque toujours n'énoncent que des espoirs, des sentiments pacifiques, et le souci de maintenir la paix; même si le traité est notoirement impérialiste (exemple : le traité de la Triple Alliance), si les préambules étaient sincères; par le réseau de ces préambules la paix aurait été déjà depuis longtemps assurée, et très certainement la guerre de 1914 aurait pu être évitée. Les événements de 1914 sont la preuve éclatante de la nullité positive des préambules, selon l'expression même de M. Kellogg « un préambule n'est jamais une partie obligatoire du traité ».

Or, que voyons-nous? L'art. 3 du projet français, décrète qu'en cas de violation du traité par une des

parties les autres seront libérées vis-à-vis d'elle. Or cette disposition n'étant mise que dans le préambule n'a qu'une valeur très relative. Ainsi le pays violateur pourrai refuser de reconnaître, cette libération, ou inversement un autre pays pourrait se refuser d'être libéré envers les pays violateurs et apporter cet argument contre une recommandation du Conseil de Société des Nations pour recourir à la guerre.

Au point de vue du fond il y a de très grandes erreurs, notamment l'idée de perpétuité du traité. Perpétuité veut dire qu'aucune des parties ne peut plus se délier de ce traité; à la différence des traités conclus à terme indéfini, le caractère perpétuel du traité laisse justement douter de la valeur du traité. Les hommes jusqu'à aujourd'hui n'ont rien créé de perpétuel, il paraît donc peu probable que sur le terrain excessivement délicat de la paix ils arrivent à créer quelque chose de perpétuel. On sait que presque à chaque époque on a essayé de créer quelque chose de perpétuel. Les hommes de la Révolution croyaient légiférer à perpétuité la majorité des Constitutions des Etats.

Les membres de la Sainte Alliance croyaient créer quelque chose de perpétuel. Les faits ont démenti ces prétentions. Chaque balance des pouvoirs doit avoir son poids d'équilibre, mais dire que ces poids tiendront à perpétuité l'équilibre, c'est croire dans la perpétuité d'une unique « balance des pouvoirs », ce qui est contraire à la réalité.

En second lieu il y a dans le traité toute une série de sous-entendus, de présomptions : comme la réserve

britannique sur la défense de certaines régions du monde. Du fait qu'elle n'est que vaguement énoncée, elle constitue au profit de la Grande-Bretagne une véritable *hinterland* sur le monde entier. Certes on est persuadé de la bonne foi de M. Chamberlain, mais une pareille réserve aurait dû être confirmée dans un traité destiné à durer perpétuellement. Cette réserve de la Grande-Bretagne n'était portée à la connaissance des Puissances contractantes que par la communication de la correspondance, qu'elles ont pris certes connaissance de cette correspondance mais cela ne veut pas dire qu'elles l'ont admis en signant le Pacte. C'est M. Litvinov seulement qui le mentionnait ironiquement.

Il aurait fallu au moins les mettre dans une annexe du traité si on ne voulait pas changer le texte du traité.

Nous pensons que juridiquement aucun des signataires n'est lié à respecter la réserve de la Grande-Bretagne.

Le Pacte ne fait non plus aucune allusion au droit de la l´gitime défense contenu dans l'art. 1 du Pacte. Ce point n'est que sous-entendu alors que M. Kellogg l'a développé dans un discours sur le Pacte. C'est très certainement une mauvaise rédaction qui résulte du désir de Washington de signer le Pacte le plus tôt possible dans la forme américaine.

Il y a dans le Pacte une lacune beaucoup plus grande, notamment on ne prévoit pas l'attitude que les signataires devraient adopter en cas de violation du Pacte par un membre. Le préambule nous dit qu'à ce dernier on va donner les bénéfices du présent traité, c'est-à-dire

que les autres membres seront libérés de l'engagement vis-à-vis du violateur, cela ne veut pas dire qu'ils doivent prendre une attitude hostile, or il se peut que si une Puissance en connivence secrète avec d'autres Etats déchaîne une guerre d'agression, d'autres signataires du Pacte Kellogg peuvent maintenir des relations amicales, au besoin les aider sans violer le traité.

Mais la plus grande difficulté découle également d'une autre disposition également sous-entendue. Le Pacte n'empiète nullement sur les engagements découlant du Pacte de la Société des Nations du traité de Locarno et des autres engagements faits (surtout par la France). Comme tous les signataires ont mentionné ce point dans leur note, ademttons-le comme généralement accepté. Mais voici la difficulté : on entendait maintenir ces engagements.

Est-ce que le Pacte Kellogg, selon l'expression pittoresque du général Smuts reste debout comme un parapluie, ou bien, prenons le parti de plaisanter : « le Pacte Kellogg prendra le rôle du trench coat, et le Pacte de Locarno constituera le parapluie qui l'abrite ».

Il y a une grande différence dans le résultat suivant que l'on admet l'une ou l'autre interprétation. D'après la première interprétation le recours à la guerre sera possible en dehors de quatre cas prévus par le Pacte dans tous les cas découlant des art. 10, 12, 16 du Convenant, c'est-à-dire dans cent autres cas.

Au contraire si on adopte la seconde solution que nous voudrions modestement proposer, alors le Pacte Kellogg deviendra le fondement de la politique étran-

gère sur toutes les lignes d'un pays signataire. Par conséquent les art. 10, 12, et 16 et suivant du Convenant ne pourraient plus fonctionner, parce que la guerre n'existerait plus dans le dictionnaire du Conseil de la Société des Nations pour la recommander comme solution dans un conflit. Il est évident que cette interprétation bat en brèche les art. 12 et 16 du Convenant.

Il faut nécessairement admettre cette dernière interprétation. Autrement chaque Etat aura la possibilité de poursuivre une politique à double face, l'une sous l'égide de la Société des Nations qui peut très certainement amener la guerre, l'autre dans le cadre du Pacte Kellogg qui exclut la guerre.

D'après la première interprétation, la Société des Nations pour la paix pourrait se transformer dans une nuit en une Société des Nations pour la guerre. Cet effet serait radicalement exclu si on prend le Pacte Kellogg comme le cadre dans lequel fonctionne toute la machinerie du Convenant et du Pacte de Locarno.

Nous concluons que, dans l'intérêt de la paix, le Convenant et le traité de Locarno doivent nécessairement rester sous le parapluie du Pacte Kellogg.

Mais le grand défaut du Pacte dont l'importance dépasse toute notre critique précédente consiste en ce que le Pacte ne comporte aucune sanction. Il nous donne l'impression d'une *lex imperfecta* que tout le monde peut violer à son gré, d'une obligation naturelle que personne ne peut s'obliger à accomplir. Tout ceci est rigoureusement exact en droit. C'est certainement un défaut, mais nous savons qu'en droit international

on procède, à la différence du droit interne, par des tâtonnements, par une *lex imperfecta* qui finit par devenir une *lex perfecta*. Mais en pratique l'importance de ce défaut n'est pas aussi considérable. En effet, quel gentleman oserait entrer dans son club, s'il a refusé d'acquitter ses dettes de jeu : on pourrait également se demander quel Etat de la Société des Etats oserait violer la nouvelle règle introduite dans le Statut de cette Société par le Secrétaire d'Etat Kellogg, en provoquant la guerre?... Certes aucun. Mais si un certain pays voulait la provoquer quand même. « Ne vois-tu réduits au néant tes plans malhonnêtes par la connaissance (conscientia) que nous en avons tous », disait Cicéron au conspirateur Catiline. Les plans de guerre de ce pays ne seraient-ils pas anéantis par l'opinion publique, par la volonté de paix de tous les autres?

Avec une opinion publique pacifique, nous croyons que oui. Avec une opinion publique belliqueuse, non, même si le Pacte comportait une sanction. D'ailleurs une forte opinion publique pacifique finira certainement par sanctionner la nouvelle règle admise. Il y a déjà une proposition de loi sur le bureau du Sénat américain faite par le Sénateur Capper qui tend à frapper tout pays qui viole le Pacte de renonciation à la guerre par un blocus économique et diplomatique de la part des membres signataires.

Après avoir soumis ce nouveau Pacte à une analyse juridique très sévère, nous tenons à ne pas négliger de relever sa grande valeur.

A côté de sa rédaction un peu défectueuse qui est d'ailleurs excusable, il est en effet très difficile de rédiger un traité en termes tellement absolus qu'ils ne seraient susceptibles à des interprétations. différentes Le Pacte diminue les cas de recours à la guerre à quatre :

1) En cas de légitime défense, dont il n'a pas donné justement la définition.

2) Contre le violateur du traité.

3) En conséquence des obligations résultant de tout traité de neutralité ou dans le cas de défense de certaines places ou points stratégiques de la Grande-Bretagne qui sont d'une importance vitale pour la sécurité de cette dernière.

4) En conséquence des obligations et responsabilités résultant de la qualité de membre de la Société des Nations ou de la qualité de signataire du traité de Locarno.

Ce serait faire du journalisme que de dire que la guerre est bannie pour toujours. Mais quelle est alors la valeur du Pacte. La voici :

Dans l'avenir, faire la guerre, imposer sa volonté par les armées, ou poursuivre ses intérêts à l'aide des baïonnettes, ce n'est plus l'argument des pays qui s'en glorifiaient jadis, mais c'est l'argument du bandit, de l'assassin, du voleur et des outlaws (hors la loi). Eliminons dorénavant la loi du plus fort, et mettons le droit et la justice à la base des règlements internationaux. Cette idée est d'une valeur inestimable et sa valeur s'accroît au fur et à mesure qu'elle pénètre de plus en plus dans la conscience des peuples. Exprimer une

pareille idée, qui ne se trouvait alors que dans certains livres reléguées dans de vieilles bibliothèques ou dans les serments de certains ministres de culte, publiquement et avec tant de solennité, c'est marcher d'un pas ferme dans le chemin de la paix.

En second lieu, il est un fait indéniable, c'est que depuis le traité de Versailles et la Conférence de Washington, c'est la première fois que les Etats-Unis se sont intéressés dans les affaires de l'Europe et ont donné leur signature. Cela doit être particulièrement réjouissant pour nous, européens, parce que tous les échafaudages de paix sans le concours de l'Amérique nous semblent peu durables et peu efficaces. M. Kellogg écrivait dans une note à M. Briand que la signature des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne, de la France, de l'Allemagne et de l'Italie *est une garantie réelle de la paix.* Chaque personne qui fait de la politique positive est consciente de ce fait.

Une troisième valeur du Pacte consiste en ce que, du fait que le Pacte Kellogg encadre plus de nations que le Pacte de Locarno (et espérons que dans un bref délai il encadrera le monde entier); il tend à universaliser le recours à l'arbitrage obligatoire et à lui donner une plus grande respectabilité. Nous savons que le Pacte contient les dispositions suivantes... « tout changement dans leurs relations ne sera exécuté *que par des moyens* pacifiques et sera le résultat d'une procédure pacifique et régulière ».

Une quatrième valeur du traité est son effet psychologique. La plus grande puissance du monde, c'est

l'opinion publique, disait Wilson. Cette vérité, on peut la constater à travers les événements de l'histoire, et le Pacte de la Société des Nations en tient soigneusement compte en son art. 12... « Ils conviennent encore qu'en aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la décision arbitrale ou judiciaire, ou le rapport du Conseil. » Il est évident que les trois mois sont prévus parce qu'on espère que, pendant ce laps de temps, les Etats en litige voyant l'opinion publique du monde, s'abstiendront de la guerre.

Le Pacte a fortifié considérablement cette opinion, nous pensons qu'il est entre tous le meilleur et le plus sûr moyen d'assurer la paix. Celle-ci est plus assurée chez une nation avec une volonté de paix malgré qu'elle soit armée, qu'étant désarmée mais avec le désir ardent de la guerre. D'ailleurs, un désarmement sincère ne peut suivre qu'un désarmement spirituel.

Voilà pour le moment, la valeur générale du Pacte. Cette valeur est en continuelle croissance, au fur et à mesure que le nombre des adhérents s'accroît et que leurs idées s'individualisent.

Certains sceptiques se plaisent à comparer le pacte Kellogg avec la Sainte Alliance, ou d'autres traités du même genre en disant qu'après des luttes sanglantes les Etats n'ont jamais manqué de déclarer que c'était la dernière des luttes et que dorénavant ils resteraient en paix.

Certes, après chaque guerre, on en est toujours dégoûté,

mais il est absurde d'assimiler au pacte Kellogg les traités des siècles passés.

Les deux traités, celui de la Sainte Alliance, et du Pacte Kellogg ont à leur base la paix. « Déclarons solennellement que le présent acte n'a pour objet à la face de l'univers que leur détermination inébranlable de ne prendre pour règle de leur conduite, soit dans l'administration de leurs Etats respectifs, soit dans leurs relations politiques avec tout autre gouvernement, que le précepte de cette religion sainte. Précepte de justice, de charité et de paix » (Traité de Sainte Alliance dans le *Recueil des Textes de Droit international Public* par Le Fur et Chklaver 1928). Mais il y a une différence entre la conception de paix de 1815 et celle de 1928. La paix de la Sainte Alliance était une paix faite par des souverains qui méconnaissaient l'autonomie des peuples. Au contraire, la paix du Pacte est faite avec le libre consentement des peuples. On pourrait comparer les deux traités à deux brillants, l'un artificiel et l'autre naturel. Tous les deux brillent, mais l'un artificiellement s'éteindra vite, l'autre, au contraire, durera toujours parce qu'il s'est créé spontanément, ayant comme aide la force de la nature.

La paix de la Sainte Alliance, est la paix dans l'oppression, celle du Pacte Kellogg dans la liberté

La Sainte Alliance est la Société d'Assurance mutuelle contre la guerre de quelques souverains autocrates.

Le Pacte Kellogg constitue la Société d'Assurance

Donc, il suit que les Américains désirent coopérer en paix avec tout le monde sur des bases économiques qui sont beaucoup plus solides que les bases sentimentales. La preuve de ce désir a été donnée par l'adoption du Pacte Kellogg par les Etats-Unis en mettant la guerre hors la loi qui est une idée essentiellement américaine.

Actuellement, ils veulent adhérer à la Cour Internationale de Justice de La Haye. Les juristes qui préparent les conditions de cette adhésion sont en train de trouver une formule acceptable pour les Etats-Unis.

La rivalité navale anglo-américaine que nous avons longuement traitée dans cet ouvrage, est en train d'être liquidée. La Conférence préliminaire de désarmement naval, a été convoquée pour le 15 avril 1929. La nouvelle méthode par laquelle on traite ce sujet ne tardera pas à porter ses fruits.

Les Etats-Unis cependant, tout en proclamant des principes pacifiques, ne veulent pas d'alliances, même les plus inoffensives. Ils ont horreur des alliances qui ne font qu'embrouiller les situations (entangling alliances). C'est le meilleur moyen de pouvoir coopérer avec toutes les nations, et pas seulement avec certaines. Ce grand principe proclamé déjà par Washington, nous le retrouvons dans le discours de prise d'office du Président Hoover[1]. «Notre peuple a décidé, disait-il, que nous ne contracterons pas d'engagements politiques, comme par exemple une adhésion à la Société des Nations, qui nous impliquerait à l'avenir dans le règlement

1. Discours de Hoover du 4 mars 1929.

des controverses avec d'autres nations. Il est d'avis que l'Indépendance des Etats-Unis lui permet de concentrer toutes ses forces au service de l'Humanité. »

En somme travailler, prospérer, coopérer sans alliance, vivre en paix. Voilà la quintessence de la présente politique américaine.

Paris, le 7 avril 1929.

Vu,
le Doyen
H. BERTHÉLEMY

Vu, bon à imprimer :
Le Président de Thèse,
L. Le FUR

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLETY

BIBLIOGRAPHIE

Alvarez Aléjandro. — *Le Panaméricanisme. La conférence panaméricaine tenue à la Havane* (1928).

— *Monroe Doctrine* (1924).

Archimbaud (Léon). — *La conférence de Washington.*

Bau (Ioshua). — *The Open Door Doctrine* (New-York, 1923).

Bell (Edward Price). — *World chancelleries.*

Bennett (I. Wheeler). — *Information on the Renonciation of War* 1928.

Blakeslee. — *The recent Policy of the United States* (New-York 1925).

Bli (Franz). — *Menschliche Betrachtung zur Politik.*

Buell (Raymond Leslie). — *The Washington Conférence* (New-York, 1922).

Buttler (Nicholas Murray). — *A League of Nations* (1918).

Coolidge (Calvin). — *United States as a World Power* (1927).

Cox (Isaac Joslin). — *Nicaragua and the United States.*

Crokaert (Jacques). — *La Méditerranée Américaine* (Paris, 1928).

Delaisi (Francis). — *Les contradictions du Monde Moderne* (Paris 1925).

Devey (John). — *Américan Responsability.*

Diehmson (John). — A working theory of Sovereingnty (*Political Science Quarterly*). N° 1125.

Dulles (Allen W.). — The Fhreat of Anglo-American naval Rivalry (*Foreign Affairs*, janv. 1929).

Fauchille. — *Traité de Droit international public* (1925).

Foley (Hamilton). — *Woodrov Wilson's case of the League of Nations.*

Fried (A. H.). — *Pan Amerika*, Zurich (1918).

Galeano. — *Interprétation de la Politique américaine des Etats-Unis* (Thèse de Paris, 1928).

Gachon (Jean). — *La politique étrangère des Etats-Unis* (1929, Paris).

Garner (James Wilford). — *American Foreign Policies* (New-York, 1928).

Gooch (G. P.). — *Recent Revelations of European Diplomacy.*

Kautsky (Karl). — *Die Wurzeln der Politik Wilsons.*

Kellogg (F. B.). — *The War to prevent piece* (Carnegie Endowment). *Some foreign Policies of the United States.* Discours, 14 décembre 1925.

House (Edw. M.). — *What really happened at Paris.*

Hauser. — *Impérialisme américain.*

Guilaine (L.). — *L'Amérique latine et l'impérialisme américain.*

Hachell (Ch. W.). — *The Mexican Revolution and the United States.*

Haris (W.). — *Président Wilson.*

Henry Noêl. — La politique d'intervention des Etats-Unis (*Rev. des Sciences politiques*, 1928).

Hoxe (F. C. Ph. D.). — *The Only Peace* (New-York, 1919).

Houston. — *Eight Years with Wilson's Cabinet.*

— *The Attack on the Treaty.*

Lamas (Carlos). — *La conception argentine de l'arbitrage et de l'intervention à l'ouverture de la conférence de Washington* (Paris, 1928).

Latané. — *United States and Latin America.*

— *American Foreign Policy* (New-York, 1927).

— *A history of American Foreign Policy.*

Lawrence (LT. Col. M.). — *The treaties of peace between Germany and U. S. etc.*

Lansing (R.). — *The big four and others of the peace Conference.*

— *The Peace Conférence.*

Le Fur (Louis). — *Races Nationalistes, Etats.*

Le Fur (Ch. Klaver). — *Recueil des Textes de Droit Int. Public.*

Legendre (A. T.). — *Tour d'horizon mondial.*

Lodge (Henry Cabôt). — *The Senate and the League of Nations.*

— *Joint Debate on the Convenant of Paris.*

Lysen. — *Le pacte Kellogg* (Leyde, 1928).

Martin (Ph. D. Charles E.). — *The policy of the United States as regard intervention.*

Maurras (Ch.). — *Les trois aspects du président Wilson.*

Millard (Thomas). — Conflict of policies in Asia.

Milton. — *Impérialisme and World politics* (New-York, 1928)

Narvaez (Antonio de). — La doctrine de Monroe (*Europe nouvelle*, n° 554). What Hoover thinks about Naval. Desarmement (*The new Republic*, 1928).

Nearing an **Freeman**. — *Dollar Diplomacy* (1928).

Pitman (B. Polter). — *The Mith of American Isolation.*

Politis (N.). — *Les nouvelles tendances du Droit International* (Paris, 1927).

Robertson. — *Hispanic. American Relationswith the Unit. States*. 1924.

Robinson et **West**. — *Foreign policy of W. Wilson* (1913-17).

Root (Elihu). — *La politique extérieure des Etats-Unis et le Droit international.*

Royer I. Rivera. — *La sexta Conferencia panaméricana.*

Roz (Firmin). — *Les Etats-Unis d'Amérique* (Paris, 1927).

Seymour. — *The intimate papers of colonel House.*

Scott. — *President Wilson's, Foreign policy* (Messages adresses papers).

Seligmann (Edwin). — *L'impôt progressif.*

Schumann (F. L.). — *American Policy toward Russia.*

Siegfried (André). — *Les Etats-Unis d'aujourd'hui* (1928, Paris).

Stephend (W. R.). — *Uncle Sam Impérialist* (The New Republic).

Stimson (Henry). — *American Policy in Nicaragua* (New-York, 1927).

Senate Document, N° 744. Fourth international conférence of American Stales.

Spender (James). — Conflit naval Anglo-Américain (*L'esprit international*, 1928, octobre).

Tardieu (André). — *Devant l'obstacle; l'Amérique et nous.*
— *L'Amérique en Armes.*
— *La paix.*

Torriente (Cosme de la). — *Le relazioni fra la républica di Cuba e gli Stati Uniti d'America, secondo il trattato permanente.*

Vitelli (Leonardo). — *La politica di Harding* (Turin, 1923).

Wright. — *The control of american Foreign Relations.*

Wenton. — *Mexico Past and present* (New-York, 1929).

World Peace Foundation. — *League of nations.*
— *The covenant.*

Urratia (José). — *Le continent américain et le Droit International* (Paris, 1928).

TABLE DES MATIÈRES

Introduction .....

Chapitre premier. — *Les facteurs spirituels qui influencent la politique récente des Etats-Unis.*
Politique d'isolement, idéalisme, goût des transactions. Rôle sacré des Traités 10

Chapitre II. — *L'affaire du Mexique. La théorie de la reconnaissance d'un Gouvernement par les Etats-Unis.*
Historique de la théorie. L'application faite par le Président Wilson 21

Chapitre III. — *La neutralité américaine pendant la guerre.*
L'opinion publique au commencement de la guerre. Transformation de cette opinion à la suite des violences allemandes. Lettres de Zimmermann 30

Chapitre IV. — *L'entrée en guerre.*
Les causes d'entrée en guerre. Réfutation de l'opinion de M. Tardieu. La déclaration de la guerre..... 42

Chapitre V. — *La guerre pour assurer la Paix.*
Les buts de la guerre. L'Allemagne capitule. Discussion sur les conditions d'armistice. Lutte et défaite de Wilson à la Conférence de la Paix..... 47

Chapitre VI. — *Le Président Wilson sur la sellette du Sénat.*
L'opinion publique américaine sur le Président. L'attaque du Pacte par Lodge. Refus de ratification du traité. Chute de Wilson 59

Chapitre VII. — *Une appréciation générale de la politique du Président Wilson.*
Les fautes commises par Wilson. Leurs causes..... 73

Chapitre VIII. — *Le retour à la politique traditionnelle.*
Absence de programme concret. Elaboration du programme Les villes interalliées. Politique à l'égard de la Russie. Appendice : L'immigration japonaise..... 79

Chapitre IX. — *La conférence de Washington.*
L'alliance anglo-japonaise. Les buts de la conférence. La question de Mutsu. Victoire diplomatique du Japon. Le traité des quatre puissances 92

Chapitre X. — *La doctrine de la Porte Ouverte.*
Origine de la Doctrine. Courses pour les concessions des grandes puissances. Déclarations de Hay. Attitude de Wilson à l'égard de la doctrine de la Porte Ouverte. Tentation du Japon de réduire la Doctrine à la nullité. Cristallisation de la Doctrine. Consortium International des Banquiers. Coopération.... 114

Chapitre XI. — *La doctrine de Monroe.*
Elargissements successifs de la Doctrine. Son extension par le Président Wilson. L'état de la doctrine au commencement de la guerre. Tendance vers sa continentalisation. Régression de cette tendance après la guerre. Définition de la doctrine donnée par Hughes. Critique de cette définition. Exposition des moyens de continentalisation de la doctrine..... 135

Chapitre XII. — *La politique de la mer des Caraïbes.*
Le principe formulé par Roosevelt. L'affaire de San-Domingue. L'affaire du Nicaragua, Haïti. Explication et critique de la politique d'intervention. Les tendances nouvelles de cette politique 154

Chapitre XIII. — *Le Panaméricanisme.*
Son origine, ses causes. La conférence de Santiago (1923). La sixième conférence panaméricaine. Ses résultats. L'avenir du Panaméricanisme 180

Chapitre XIV. — *La rivalité navale anglo-américaine.*
Elle est la conséquence de la défectuosité de la conférence de Washington. Raisons britanniques, raisons américaines pour l'augmentation de la flotte. Echec de la conférence de désarmement de Genève (1927). Le compromis naval franco-britannique. Son mauvais effet. Vote des quinze croiseurs par le Sénat américain. La réserve du Sénateur Borah. Les bases sur lesquelles un accord pourrait être réalisé 202

Chapitre XV. — *Le Pacte Kellog.*
Orogine américaine de l'idée de mise de la guerre hors la loi. La conception du traité. Négociation entre Paris et Washington. Lumière. Tableau synoptique des projets américains et français. L'accord se réalise sur le texte du pacte. La valeur du pacte Kellog 217

Epilogue 247

Bibliographie 250

Bordeaux - Imp J. Bière, 18-20-22, rue du Peugue - 1929.

ERRATA

Page 105, 1re ligne, *lire* : injuste, *au lieu* de : njuste.
Page 110, 8e ligne, *lire* : Brandegee, *au lieu* de : Brandeg.
Page 131, dernière ligne, *lire* allusion, *au lieu de* : alusion.
Page 133, ligne 15-19 entre guillemets, ligne 18, Poste, *au lieu de* : porte.
Page 138, ligne 21, manque de guillemets.
Page 142, 1re ligne, *lire* : Falklaud, *au lieu de* : Fakland.
Page 150, 11e ligne, *lire* : développée par, *au lieu de* : développéepar.
Page 157, 1re ligne, manque de guillemets, 18e ligne, *lire* : Dawson *au lieu de* : Dawtan.
Page 159, 10e et 11e lignes, *lire* : à la Cour de justice de l'Amérique du Centre, *au lieu de* : à la cour de justice du centre; 21e ligne, *lire* : Colosse, *au lieu de* : Calosse.
Page 169, 2e ligne, *lire* : Bryan, *au lieu de* : Bryam; dernière ligne, *lire* : Rigsdag, *au lieu de* : Riqdaq.
Page 170, 3e note, *lire* : The new Republic 1928, *au lieu de* : (Nouv. éd. 1928).
Page 173, 26e ligne, guillemet final manque.
Page 175, 14e ligne, *lire* yen, *au lieu de* : yeu; 24e ligne, *lire* : force, *au lieu de* : fore.
Page 176, 13e ligne, manque guillemets.
Page 177, 8e ligne, *lire* : choquante, *au lieu de* : choquant.
Page 184, quatre dernières lignes, *lire* : guillemets, *au lieu de* parenthèses.
Page 185, 14e ligne, *lire* : dans l'exagération, *au lieu de* : dans.
Page 191, 29e ligne, manque guillemets.
Page 202, 2e ligne de la note, *lire* : Threat, *au lieu de* : Troeat.
Page 206, 29e et 30e lignes : parenthèses inutiles.
Page 209, 2e ligne, *lire* : vaincre, *au lieu de* : vaindre; 15e ligne, *lire* : projets pour servir, *au lieu de* : projets pourservir; 16e ligne, *lire* : ce sujet, *au lieu de* : cesujet.
Page 215, 24e ligne, *lire* : facteur psychique, *au lieu de* : facteurpsychique.
Page 217, 14e ligne, *lire* : traité Jay, *au lieu de* : traité de Jay.
Page 221, 5e ligne, *lire* : Nous sommes *au lieu de* : je suis.
Page 231, 21e ligne, *lire* : l' « être » ou le « ne pas être », *au lieu de* : d' « être » ou de « ne pas être ».
Page 239, 18e et 19e lignes, *lire* : « reste debout comme un parapluie », *au lieu de* : reste debout comme un parapluie.
Page 240, 2e et 19e lignes, *lire* : Covenant, *au lieu de* : Convenant.
Page 247, 1re ligne, *lire* : un dernier regard, *au lieu de* : regard.
Page 252, 13e ligne, *lire* : peace, *au lieu de* : piece.
Page 253, 5e ligne, *lire* : et Chklaver, *au lieu de* : Ch. Klaver.
Page 254, 24e ligne, *lire* Urrutia, *au lieu de* : Urratia.